THE SENATE
OF CANADA

LE SÉNAT
DU CANADA

FISH HABITAT:

Interim Report of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans

Chair
The Honourable Gerald Comeau

Deputy Chair
The Honourable Joan Cook

November 2003

104-01500/

MEMBERSHIP

The Honourable Gerald Comeau, *Chair*

The Honourable Joan Cook, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Willie Adams
* Sharon Carstairs, P.C. (or Fernand Robichaud, P.C.)
Ethel Cochrane
Elizabeth Hubley
Janis G. Johnson
* John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)
Frank W. Mahovlich
Michael Meighen
Gerard Phalen
Marilyn Trenholme Counsell
Charlie Watt

* *Ex Officio* Members

In addition, the Honourable Senators George Baker, P.C., John Buchanan, P.C., Catherine Callbeck, Pat Carney, P.C., Thelma Chalifoux, Eymard Corbin, Pierre De Bané, P.C., Isobel Finnerty, Michael Forrestall, Aurélien Gill, Alasdair Graham, P.C., Mobina Jaffer, Colin Kenny, Lorna Milne, Wilfred Moore, Marcel Prud'homme, P.C., Brenda Robertson, William Rompkey, P.C., Mira Spivak, and James Tunney were members of the Committee at various times during this study or participated in its work on this matter during the First or Second Sessions of the Thirty-seventh Parliament.

Research Staff:
Claude Emery, Library of Parliament

Till Heyde
Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of 6 November 2002:

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin:

That the Standing Senate Committee on Fisheries be authorized to examine and report upon the matters relating to oceans and fisheries;

That the documents and evidence received by the Committee during its consideration of these same matters in the First Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee;

That the Committee table its final report no later than June 30, 2003; and

That, notwithstanding usual practice, the Committee be permitted to deposit its final report with the Clerk of the Senate if the Senate is not then sitting, and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate, with leave of the Senate and pursuant to Rule 30 the motion was modified to read as follows:

That the Senate Standing Committee on Fisheries be authorized to examine and report from time to time upon the matters relating to straddling stocks and to fish habitat;

That the documents and evidence received by the Committee during its consideration of these same matters in the First Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee table its final report no later than December 31, 2003.

After debate, the question being put on the motion, as modified, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

	Page
FOREWORD	i
WHY A STUDY ON FISH HABITAT?	1
THE FRAMEWORK	5
A. The National Fish Habitat Management Program	5
B. The *Fisheries Act*	8
1. Sections 35 and 36	9
2. The 1986 Fish Habitat Policy	11
3. Environmental Assessments under the *Canadian Environmental Assessment Act*	14
C. The *Oceans Act*	16
WHAT COMMITTEE MEMBERS HEARD SO FAR: MAJOR TOPICS	18
A. Enforcement of the *Fisheries Act*	18
B. The 1986 Fish Habitat Policy	23
C. The *Oceans Act*	25
D. Collaboration and Cooperative Action	28
E. Scientific Research and Habitat Monitoring	32
F. Stewardship and Public Education	37
CONCLUDING REMARKS	42
APPENDIX A: Strategic Directions for Implementing *Canada's Oceans Strategy*, Policy Objective on "Understanding and Protecting the Marine Environment," July 2002	45
APPENDIX B: Witnesses	47

FOREWORD

Aboriginal peoples say that our actions must honour the seven previous generations and enrich the next seven generations to come.

– *Johanne Gélinas, Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Proceedings of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans* [hereafter referred to as "Committee Proceedings"], *19 February 2002*

There is a new environmental awareness in the country about what is happening in our landscapes, our water and our air.

– *Barry Turner, Director of Government Relations, Ducks Unlimited Canada, Committee Proceedings, 26 March 2002*

I have worked for seven fisheries ministers, not just the current minister. [T]he urgent matter always takes priority over the longer-term goals.

– *Dr. Jon Lien, Chair of the Minister's Advisory Council on Oceans, Committee Proceedings, 23 September 2003*

Fisheries management involves more than setting Total Allowable Catches, licensing fishers, and allocating fish. It also applies to a more basic resource: fish habitat, the natural environments on which fish depend.

From the start, the Standing Senate Committee knew there were many challenges in undertaking this review. Canada is a huge country, and issues vary from one region to the next. Fish habitats are vulnerable to a variety of threats, both big and small. A number of economic activities, such forestry, mining, energy and agriculture, make legitimate demands on aquatic resources. Often no one person may be directly responsible for causing damage to fish habitats, such as by allowing contaminants to enter waters inhabited by fish. Too often, science cannot provide decision makers with the information they need.

This interim report is based on evidence spanning two sessions of the 37th Parliament. The Committee's interest in fish habitat grew out of its February 2002 report entitled *Selected Themes on Canada's Freshwater and Northern Fisheries*. After the release of that report, preliminary hearings on fish habitat were held until June 2002, at which point the first session of Parliament ended. In the second session, the Committee received an order of reference on "matters relating to straddling stocks and to fish habitat." A report on *Straddling Fish Stocks in the Northwest Atlantic* was tabled in the Senate in June 2003.

Committee members believe this to be an opportune time to sketch out what we have heard so far, for two reasons. First, we are at the mid-point of our study. Second, the Department of Fisheries and Oceans (DFO) recently initiated a Departmental Assessment and Alignment Project to bring funding into line with departmental priorities, and identify possible options for improving the efficiency and effectiveness of programs and services.

Our objectives with regard to fish habitat include:

- providing an overview of the jurisdictional framework for managing fish habitat in Canada;
- outlining the types of government programs under way across the country;
- assessing the effectiveness of federal programs, particularly those that involve partnerships and joint stewardship with industry, non-governmental organizations, Aboriginal peoples, local communities, and the public;
- reporting on any new or innovative strategies in support of stewardship;
- travelling to various parts of the country where successful fish habitat stewardship initiatives have been established, and reporting on the important work that volunteer citizens and public groups undertake in protecting, restoring and developing fish habitat; and
- helping to raise the level of awareness and understanding about fish habitat issues in Canada.

This document is an interim report – an account of work in progress. Many witnesses have yet to appear and share their views. On 1-2 October 2003, a Committee working group embarked on an informal fact-finding trip to southeast New Brunswick to learn about Environment Canada's Atlantic Coastal Action Program (ACAP), and the role played by communities in fish habitat stewardship. In the coming weeks, Committee members hope to learn more about stewardship activities in other parts of the country. Our findings will be conveyed more fully in our final report.

Fish habitats are vital public assets. They are our common inheritance, our responsibility, and also our legacy.

A heartfelt thanks to everyone who so generously made time available to participate in our inquiry.

GERALD COMEAU

Chair

FISH HABITAT:
INTERIM REPORT OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

WHY A STUDY ON FISH HABITAT?

> *Our polling across the country indicates that public concern is focussed on the decline and loss of fish habitat.*
>
> – *Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, Department of Fisheries and Oceans, Committee Proceedings, 16 October 2001*

> *In terms of polling, the environment always ranks very high in the minds of Canadians.*
>
> – *Richard Wex, Director General, Habitat Management Directorate, Department of Fisheries and Oceans, Committee Proceedings, 16 September 2003*

> *Canadians are becoming more aware of oceans ... They see healthy, sustainable oceans as an important feature of Canada, and of Canadian culture and character.*
>
> – *Dr. Jon Lien, Chair of the Minister's Advisory Council on Oceans, Brief submitted to the Committee, 23 September 2003*

Fishing is managed and regulated to ensure that fishers do not catch more fish than the stocks can sustain, and to allocate the catch among competing users of the resource. However, modern fisheries management recognizes that conservation also applies to a more basic resource: fish habitat, the natural life support systems or environments in which fish breed, feed, migrate and grow.

Fish habitat is an important area of public policy, given that fish are a major contributor to Canada's economic prosperity. In 2002, exports in the commercial fisheries were worth a record $4.7 billion. About 3.6 million anglers in the recreational fishery spend nearly $7 billion annually. Other important benefits also flow from the resource, such as supporting traditional lifestyles of Aboriginal people and residents of remote rural communities, and contributing to the quality of life of all Canadians. In addition to sustaining economic, social and cultural benefits, healthy, productive freshwater, estuarine and marine aquatic environments are indicators of healthy and safe environments.

Fish habitats are damaged or lost by human encroachment, and by changes both big and small. In fact, damage to fish habitat can threaten fish more than overfishing. There are many types of pressures – physical, biological, and chemical – that are not always obvious and that may become apparent only once fish have disappeared. Large hydroelectric dams and diversions may take their toll, but so can poorly installed culverts that block migrating fish. Effluent discharges into water can damage water quality and therefore fish habitat. Industrial

and other uses of aquatic environments must therefore be managed to avoid or minimize damage, or to make habitats better places for fish to live and reproduce in. Some of the more common threats are those associated with:

- removal of sand or gravel from beaches, riverbanks or streambeds;
- industrial and municipal waste discharges;
- stream diversion;
- dredging or filling of tidal flats or marshland;
- dredging for deep-sea port construction;
- accidents during the development of offshore oil and gas reserves;
- seabed mining;
- introduction of silt, contaminants and other pollutants;
- land clearing to provide for agricultural or urban development;
- improper use of pesticides;
- construction of electric power installations;
- diking and stream channelization;
- building causeways, wharves, marinas and reservoirs;
- logging and log storage; and
- pipelines, transmission lines, road and rail construction.[1]

Public opinion polls have clearly and consistently shown that the great majority of Canadians care about how the fishery and fish habitats are managed. Contamination of aquatic environments is at the forefront of public consciousness. Very few Canadians (6%) strongly believe their oceans and waterways to be "relatively healthy and clean."[2] Pollution is perceived to be the greatest threat, with most Canadians (75%) wanting government's emphasis to be on environmental protection. More than three-quarters of the population supports the mandatory

---

(1) DFO, *Canada's Fish Habitat Law*, 1991. Seabed mining is not yet an issue.

(2) Pollara Strategic Public Opinion and Market Research, *A Benchmark Survey of Public Opinion prepared for Fisheries and Oceans Canada*, June 2000.

protection of the habitat of endangered plants and animals (as well as protection of the plants and animals themselves), while only 11% support the view that politicians should be allowed to choose which species' habitats will receive protection.(3)

Canada is a biological tapestry of unique ecological regions. Fish habitat issues therefore vary from one region to the next. In 2001, for example, this Committee reported that Lake Winnipeg – the largest and most economically important body of water west of the Great Lakes – needed a remediation program.(4) Across the country, in inland areas, wetlands that filter and remove impurities from water have been commercially developed or converted to agriculture or other uses. In southern Ontario, more than 70% have disappeared. Damage to fish habitat is said to be a major reason for declines in fish populations in the Great Lakes and St. Lawrence River basin.(5) The basin is home to 16 million Canadians, and environmental pressures are expected to become more acute because of population growth and increased urbanization, industrial and agricultural activity, and recreational demands. In the St. Lawrence River, toxic pollution has devastated the beluga whale population. Experts also warn that some species of fish are on the brink of disappearing because of contaminated water. Across the country, biological pollutants – invasive alien aquatic species – continue to threaten freshwater and marine ecosystems and cause billions of dollars of damage to the economy each year. Approximately 10% of Canada's freshwater fishes are alien species.

On both the East and West Coasts, healthy and productive freshwater habitats are essential to the survival of salmon – fish that are particularly susceptible to habitat disturbances. In British Columbia, where wild Pacific stocks range over two-thirds of the province's territory, there are many traditional threats to habitat: pollution and disruption from urban and industrial development, forestry, mining and agriculture. Also looming on the horizon are new ones: offshore oil and gas development and climate change. In both Pacific and Atlantic coastal areas, there is a continuing controversy over net pen salmon farming and its possible adverse effects on wild fish and the environment. On the eastern seaboard of North America, stocks of wild Atlantic salmon are continuing their 20-year decline. In Canadian waters, many stocks are low or at risk; others have been lost altogether. In the Bay of Fundy region, Atlantic salmon in

---

(3) Environics Research Group, *Benchmark Survey*, November 2001 and March 2002.

(4) Standing Senate Committee on Fisheries, *Selected Themes on Canada's Freshwater and Northern Fisheries*, February 2002, http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRep.asp?Language=E&Parl=37&Ses=1&comm_id=7.

(5) Commissioner of the Environment and Sustainable Development, *Great Lakes and St. Lawrence River Basin: A Legacy Worth Protecting, Charting a Sustainable Course in the Great Lakes and St. Lawrence River Basin*, 2001.

33 rivers were reported to Committee members as being in imminent danger of extinction. Acid rain remains a deadly menace to salmon-bearing streams and rivers in Nova Scotia.

Along Pacific and Atlantic coastlines, where about a quarter of Canada's population lives, fish habitats have been degraded or lost with the development of cities, ports, road networks, pipelines, recreational use and untreated municipal sewage. Land-based activities are believed to generate 80% of marine pollution in coastal waters. Such pollution is caused by municipal, industrial and agricultural wastes and runoff, as well as atmospheric deposition.(6)

Because climate has a strong impact on the abundance and distribution of fish populations, global warming will profoundly affect fish habitats and fisheries. The long-term consequences will be greatest in Canada's Arctic, where climate change is well under way. Considering its very sparse population and comparative lack of development, the North is disproportionately affected by this global phenomenon. Contaminants in the region's ecosystem are another matter of considerable concern both nationally and internationally. With respect to natural resource development, northern ecosystems are fragile and especially vulnerable to pollution or alteration because the cold climate slows chemical and biological processes that are essential to recovery.

Setting a figure on fish habitat losses is difficult, however. Very little information exists on the quantity and quality of fish habitat in Canada. It is widely accepted that in North American freshwaters, most extinctions of native aquatic species have been due to habitat destruction or alteration. According to the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC), 80 species of fish and 18 species of molluscs are now extinct, extirpated, endangered, threatened, or of special concern.(7)

In Canada, the *Fisheries Act* is the main tool for protecting the physical attributes of fish habitat and preventing pollution. The federal Minister of Fisheries and Oceans is responsible for the Act's enforcement.(8) In over 60 offices across the country, staff of the DFO's National Fish Habitat Management Program are primarily involved in reviewing activities and projects (known as fish habitat referrals) in or near water for potential threats to

---

(6) Government of Canada, *Implementing Canada's National Programme of Action for the Protection of the Marine Environment From Land-Based Activities: National Report to the 2001 Intergovernmental Review on Implementation of the Global Programme of Action*, November 2001.

(7) Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada, Summary Table of Species Assessed by COSEWIC, Risk Status According to Taxonomic Group, May 2003.

(8) In 1979, the Department of Fisheries and Oceans was created under the *Government Organization Act*. The new department was made up of elements that had functioned as the Fisheries and Marine Service in the previously titled Department of Fisheries and the Environment.

fish habitat, and outlining measures to avoid or mitigate them – everything from the installation of a culvert for a road crossing to the development of a diamond mine project in the North.

THE FRAMEWORK

A. The National Fish Habitat Management Program

> *Traditionally, the program had been focused on the two coasts, and with the strengthening initiative, it became a truly national program.*
>
> – *Richard Wex, Director General, Habitat Management Directorate, DFO, Committee Proceedings, 16 September 2003*

> *[I]n the 1990s, a series of federal funding cuts, provincial funding cuts and attempts at delegation worsened what was a muddy situation to begin with.*
>
> – *John Reed, Principal, Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Committee Proceedings, 19 February 2002*

> *It came down to the point in the past few years where [some provincial departments] told us openly that they have their areas of responsibility and we have ours. They said that we should each do our jobs.*
>
> – *Richard Nadeau, Director, Habitat Operations, Habitat Management and Environmental Science, DFO, Committee Proceedings, 16 October 2001*

Until fairly recently, the delivery of the DFO's Fish Habitat Management Program had focused on the Atlantic and Pacific coasts of Canada. In inland areas, matters relating to fish habitat were left mostly to the provinces, because the federal government had also delegated much of its fisheries management administration to them[9] – even though the federal government retained responsibility for fish habitat.[10] In 1995, the federal government undertook a cost-recovery and deficit reduction program called Program Review. Programs were examined to determine the most effective methods of delivery, and significant cutbacks were made in spending across all government departments, including the DFO. With regard to

---

(9) Following Confederation, there was uncertainty surrounding the extent to which federal authority superseded provincial property rights in non-tidal fisheries. In 1898, the Judicial Committee of the Privy Council concluded essentially that the provincial governments had the sole responsibility to lease and license inland fisheries, enforce provincial licensing or otherwise determine how property rights were to be managed. Formal agreements were negotiated during 1899-1930 between the federal government and a number of provinces. There were special arrangements concerning day-to-day management for the inland fisheries of Ontario, Manitoba, Saskatchewan and Alberta, and for some fisheries in Quebec (where the province manages all freshwater, anadromous and catadromous fisheries) and in British Columbia (where the province manages all freshwater species, except anadromous salmon).

(10) There were unofficial agreements with various provincial departments on implementing the DFO's programs, exchanging information, and conducting environmental assessments. In the late 1980s and early 1990s, the Courts criticized the way in which the federal government was discharging its environmental assessment responsibilities in the inland provinces.

fish habitat, it was decided that in areas where the provinces administered fisheries, they were in a position to manage fish habitat. During this tumultuous period, discussions began on the formal transfer of responsibilities for freshwater fish habitat management to the provinces.

In October 1996, amendments to the *Fisheries Act* (Bill C-26) were introduced that would have given the force of law to various policy statements, directives and bilateral agreements between the provinces and the federal government. The exception was projects having potentially significant effects on fish habitat, which would have remained the responsibility of the federal Minister of Fisheries and Oceans.(11) The provinces, however, were unwilling to take on more responsibilities permanently without a corresponding increase in federal funds to carry them out. Bill C-26 died on the *Order Paper* when the federal election was called in April 1997. Later that year, in September, Ontario formally withdrew from administering fish habitat management activities on the federal government's behalf (under a federal-provincial agreement on matters relating to section 35 of the *Fisheries Act*). Alberta similarly withdrew in early 1999, while Quebec, which had never had a formal agreement with the DFO, argued that its legislation and programs already protected fish habitat.

By the late 1990s, the DFO's Fish Habitat Management Program faced a number of major challenges, including: public concern over the decline and loss of marine and freshwater environments; increased demands to respond to court actions; audits by the Auditor General of Canada; citizens' submissions made under the North American Agreement on Environmental Cooperation; and industry concerns about delays in reviewing development proposals and inconsistencies in the application of the *Fisheries Act*, the Habitat Policy and the *Canadian Environmental Assessment Act*.(12) In response, two major initiatives were launched in 1999-2000. First, in September 1999, the federal Cabinet provided the DFO with an additional $28 million annually to meet its legal responsibilities in the Prairie provinces and bolster its administrative capacity in Ontario, Quebec and the Atlantic provinces. Second, the

---

(11) This was announced in the 1995 federal budget and 1996 Speech from the Throne. At the time, concerns were voiced by environmental organizations and others. In their opinion, the proposed legislation would have weakened environmental and fish habitat protection, especially in areas of the country where the federal government was the enforcing power.

(12) DFO, *Administration and Enforcement of the Fish Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions of the Fisheries Act, Annual Report to Parliament for the Period of April 1, 2000 to March 31, 2001*, 2002.

Department embarked on the "National Blueprint Initiative,"[13] which had as its major objectives:

- to streamline the regulatory referral review and approval process for proposed development projects in or near fisheries waters, in order to reduce delays and allow staff to focus on projects that pose a greater risk to fish habitat;
- to establish greater national consistency in the development and implementation of program policies, procedures, practices and services; and
- to achieve a more balanced approach between regulatory and proactive activities in implementing the Habitat Policy.

There was also a shift in the way policies, procedures, practices and services were to be developed and delivered – a change that recognized that "fish habitat management is everyone's business." To that end, a fourth objective was set:

- to enhance collaboration and accountability in developing and implementing Habitat Management Program policies, procedures, practices and services through partnerships with other government departments, the provinces, industry, Aboriginal communities, educators and non-governmental and voluntary organizations.[14]

To date, there are formal agreements between the DFO and only three provinces: British Columbia, Prince Edward Island, and Manitoba. However, DFO officials mentioned strong working relationships between the Department and the other provinces.[15]

---

(13) The Blueprint was based on the recommendations of an independent 1999 National Referral Study that identified the need to increase the consistency, efficiency and effectiveness of the National Fish Habitat Management Program.

(14) DFO, *Administration and Enforcement of the Fish Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions of the Fisheries Act, Annual Report to Parliament for the Period of April 1, 2000 to March 31, 2001*, 2002.

(15) In September 1999, the Canadian Council of Fisheries and Aquaculture Ministers (CCFAM) endorsed an "Agreement on Interjurisdictional Cooperation with Respect to Fisheries and Aquaculture" that outlines several principles of cooperation, such as flexibility in the application of policies and programs, including those relating to fish habitat. In August 2000, the CCFAM supported a framework for the development of a Freshwater Fisheries Strategy – championed by Manitoba – to better coordinate freshwater fisheries management, fish habitat protection and science between the two orders of government. In September 2001, Ministers (with the exception of Quebec) agreed on a draft National Freshwater Fisheries Strategy to strengthen fish habitat and aquatic ecosystems through improved interjurisdictional cooperation. In September 2002, they gave the National Freshwater Fisheries Strategy approval-in-principle; and in September 2003, they were presented with the results of a review of the 1999 Agreement on Interjurisdictional Co-operation that showed an overall improvement in intergovernmental relations. See the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, various news releases.

In the Arctic, land claims settlements in place in Nunavut, the Northwest Territories, the Yukon and northern Quebec guarantee Aboriginal participation in decision-making and provide specific roles and responsibilities for public management boards in the management of freshwater fish resources, including their supporting habitats.

B. The *Fisheries Act*

> *The final decision on questions of fish habitat is with the Department of Fisheries and Oceans. It rests with us.*
>
> – *Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, DFO, Committee Proceedings, 16 October 2001*

> *My experience with industry over the years is they have no problems complying with the laws; they just want to know what they have to do, and the timelines.*
>
> – *Richard Wex, Director General, Habitat Management Directorate, DFO, Committee Proceedings, 16 September 2003*

> *Development is not all bad – some of it is very necessary, but it encroaches constantly on ... habitat.*
>
> – *The Hon. John Fraser, Chair of the Pacific Fisheries Resource Conservation Council, Committee Proceedings, 18 March 2003*

Under the Constitution of Canada, law-making powers are distributed between the federal government and the provinces, with each order of government being given exclusive legislative authority in regard to certain subjects. While the Constitution makes no specific reference to fish habitat, the *British North America Act, 1867* (now the *Constitution Act, 1982*) assigns jurisdiction over "sea coast and inland fisheries" to the Parliament of Canada. Because provincial and territorial governments have powers that can affect fishery resources and fish habitat through their authority to deal with land and water use activities (e.g., forestry, mining, agriculture, hydroelectric power developments), a great deal cooperation and collaboration between orders of government is required. However, if there is a conflict between a provincial and a federal law on environmental or related matters, federal law prevails.[16]

---

(16) The inland fisheries are one of the most complex cases of divided jurisdiction in Canada. Soon after 1868, a number of court cases challenged the validity of the *British North America Act*'s provisions on constitutional grounds; as a result, a significant body of case law defines the meaning and scope of federal legislative authority over "sea coast and inland fisheries." For instance, in tidal waters, the federal government has exclusive jurisdiction over fisheries, while in non-tidal (or inland) waters, there is shared federal and provincial jurisdiction because of provincial ownership rights. However, legislative responsibility over the conservation aspects of fisheries, including fish habitat, is exclusively federal.

The federal Minister of Fisheries and Oceans is responsible for the administration and enforcement of the federal *Fisheries Act*. By all accounts, the Act is one of the most powerful tools available to ensure the sound management of the aquatic environment. The statute: deals with both freshwater and saltwater and makes no distinction between them; applies throughout Canada on public and privately owned land; and applies to all activities carried on by private individuals and companies, and by all levels of government. Proclaimed in 1868, the *Fisheries Act* may also have been the first environmental statute in Canada; for instance, the Act contained provisions on substances "prejudicial and deleterious" to fish (in a section on "Injuries to Fishing Grounds and Pollution of Rivers") and on the construction of fishways and the passage of fish (including one provision that required nets and other fishing apparatus in freshwater and tidal waters to be raised in order to allow fish "free passage" on Sundays).

The *Fisheries Act* broadly defines the term "fish habitat" as "spawning grounds and nursery, rearing, food supply and migration areas on which fish depend directly or indirectly in order to carry out their life processes." Section 35 of the Act contains provisions that protect the *physical attributes* of fish habitat, while section 36 is the main provision on *pollution prevention*. The Minister of Fisheries and Oceans is required to report annually to Parliament on administration and enforcement.

Since 1978, the Act's provisions on pollution prevention in fish-bearing water (sections 36 to 42) have been administered by the Department of the Environment (hereafter referred to as Environment Canada) through Prime Ministerial instruction. In 1985, the DFO and Environment Canada signed a Memorandum of Understanding (MoU) on their respective administrative responsibilities,[17] under which the two departments agreed to cooperate and communicate openly and regularly on all matters related to the administration of section 36, and to make joint decisions on enforcement actions. However, the DFO reserves the right to act directly when Environment Canada is unable or unwilling to do so.

1. Sections 35 and 36

The DFO administers section 35(1) of the *Fisheries Act*, which states that "No person shall carry on any work or undertaking that results in the harmful alteration, disruption or destruction of fish habitat." Section 35(2) qualifies the prohibition: "No person contravenes subsection (1) by causing the alteration, disruption or destruction of fish habitat by any means or under any conditions authorized by the Minister or under regulations made by the Governor in

---

(17) Memorandum of Understanding between the Department of Fisheries and Oceans and the Department of the Environment on the Subject of the Administration of Section 33 of the *Fisheries Act* signed at Ottawa, Ontario, 6 May 1985.

Council under this Act." Operationally speaking, decisions on whether to issue authorizations are made by regional management staff in the DFO's six administrative regions (Map 1).

Map 1: Administrative Regions of the Department of Fisheries and Oceans

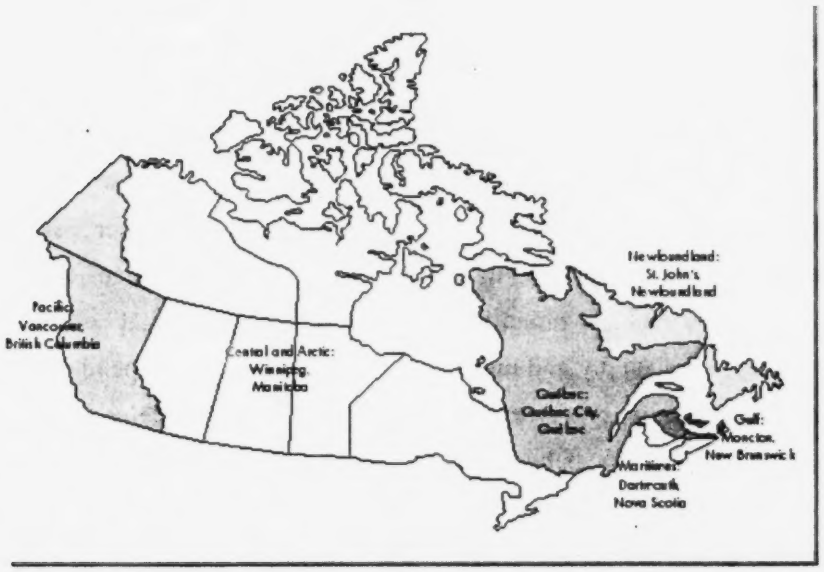
Source: DFO, *2003-04 Report on Plans and Priorities*.

Commonly referred to as "the general prohibition," section 36(3) stipulates that "no person shall deposit or permit the deposit of a deleterious substance of any type in water frequented by fish or in any place under any conditions where the deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of the deleterious substance may enter any such water." This covers a wide range of substances. A "deposit" is defined as any discharging, spraying, releasing, spilling, leaking, seeping, pouring, emitting, emptying, throwing, dumping or placing, whether intentional or not. A "deleterious substance" is a substance that, if added to water, causes the water to become harmful to fish. Under sections 36(4) and 36(5), the federal government can adopt regulations prescribing when, where, under what circumstances and in what concentrations the deposit of specified deleterious substances, waste or pollutants is authorized. There are six regulated sectors (metal mining, pulp and paper, meat/poultry processing, potato processing, chlor-alkali mercury plants, and petroleum refineries), and two site-specific regulations in British Columbia.[18]

(18) The first governs the effluent from a pulp and paper mill at Port Alberni; the other concerns tailings deposits from a mine into a body of water known as Alice Arm.

Council under this Act." Operationally speaking, decisions on whether to issue authorizations are made by regional management staff in the DFO's six administrative regions (Map 1).

Map 1: Administrative Regions of the Department of Fisheries and Oceans



Source: DFO, *2003-04 Report on Plans and Priorities*.

Commonly referred to as "the general prohibition," section 36(3) stipulates that "no person shall deposit or permit the deposit of a deleterious substance of any type in water frequented by fish or in any place under any conditions where the deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of the deleterious substance may enter any such water." This covers a wide range of substances. A "deposit" is defined as any discharging, spraying, releasing, spilling, leaking, seeping, pouring, emitting, emptying, throwing, dumping or placing, whether intentional or not. A "deleterious substance" is a substance that, if added to water, causes the water to become harmful to fish. Under sections 36(4) and 36(5), the federal government can adopt regulations prescribing when, where, under what circumstances and in what concentrations the deposit of specified deleterious substances, waste or pollutants is authorized. There are six regulated sectors (metal mining, pulp and paper, meat/poultry processing, potato processing, chlor-alkali mercury plants, and petroleum refineries), and two site-specific regulations in British Columbia.[18]

(18) The first governs the effluent from a pulp and paper mill at Port Alberni; the other concerns tailings deposits from a mine into a body of water known as Alice Arm.

Compliance with sections 35 and 36 is monitored by various means (e.g., periodic inspections, reporting of information by regulatees, sampling for deleterious substances by enforcement officials). There are many potential responses to violations of section 35 or section 36 of the Act, for example orders from the Minister of Fisheries and Oceans, court orders upon conviction and injunctions, civil suits to recover remediation costs, and prosecutions. Failures to comply with sections 35 and 36 are offences punishable either on summary conviction (carrying fines of up to $300,000 for a first offence, with the possibility of a $300,000 fine and/or imprisonment for up to six months for repeat offenders) or on indictment (with fines of up to $1 million for a first offence, and fines of up to $1 million and/or prison terms of up to three years for repeat offenders).[19]

2. The 1986 Fish Habitat Policy

Because other natural resource interests may make legitimate demands on water resources (e.g., the forestry, mining, energy and agricultural sectors), the provisions of the *Fisheries Act* are administered in accordance with the *Policy for the Management of Fish Habitat* (more commonly known as the "Fish Habitat Policy"), tabled in Parliament by the Minister of Fisheries and Oceans in 1986.

The 1986 Fish Habitat Policy covers both fish habitat protection by the DFO and pollution prevention by Environment Canada, and states that the "No Net Loss" (NNL) guiding principle is fundamental to habitat conservation. Under NNL, the Department strives "to balance unavoidable habitat losses with habitat replacement on a project-by-project basis so that further reductions to Canada's fisheries resources due to habitat loss or damage may be prevented." The long-term objective is an overall "net gain" in productive capacity. Underpinning this objective are three goals: fish habitat conservation, fish habitat restoration, and fish habitat development. The policy defines major and minor projects, and sets out the respective roles of the DFO and project proponents. Also listed are eight implementation strategies, both regulatory and non-regulatory in nature:

- protection and compliance;
- integrated resource planning;
- scientific research;
- public consultation;
- public information and education;

(19) Citizens can also initiate private prosecutions.

- cooperative action;
- habitat improvement; and
- monitoring.[20]

In applying the NNL principle, other statements have been developed since the Fish Habitat Policy was released in 1986. For instance, the 1998 *Habitat Conservation and Protection Guidelines* (or "1998 Guidelines") focus on the application of NNL and apply to habitat that: produces fish in subsistence, commercial or recreational fisheries; provides nutrients or food supply to adjacent or downstream habitat, or contributes to water quality for fish (although not directly supporting fish); could sustain a new fishery in the future; or has been identified by the DFO or a provincial fisheries agency as a candidate for enhancement.[21] When productive capacity of fish habitat cannot be maintained, a hierarchy of management options is provided, the order of preference being: relocation, redesign, and mitigation (finding ways to reduce damage if there is no threat to critically important habitat). Where these options are not viable and where the habitat requires only moderate protection, compensation of fish habitat (habitat replacement) and artificial propagation (enhancement) may be used to achieve NNL.

The 1998 *Decision Framework for the Determination and Authorization of Harmful Alteration, Disruption or Destruction of Fish Habitat*, or "HADD Decision Framework," was also developed to provide policy direction.[22] A "HADD of fish habitat" is defined as "any change in fish habitat that reduces its capacity to support one or more life processes of fish." The decision framework: differentiates between harmful alteration, disruption and destruction according to the severity of impacts and their duration;[23] states that in reviewing a project proposal, habitat managers often address several decision steps simultaneously or iteratively before a decision is rendered; and lists examples of factors that may be taken into consideration when determining the potential for HADD of fish habitat (e.g., the fish species involved, the timing of project construction or operation).

In its hearings, the Committee was made aware that:

---

(20) DFO, *Policy for the Management of Fish Habitat*, 1986.

(21) DFO, *Habitat Conservation and Protection Guidelines*, 1998.

(22) DFO, *Decision Framework for the Determination and Authorization of Harmful Alteration, Disruption or Destruction of Fish Habitat*, 1998.

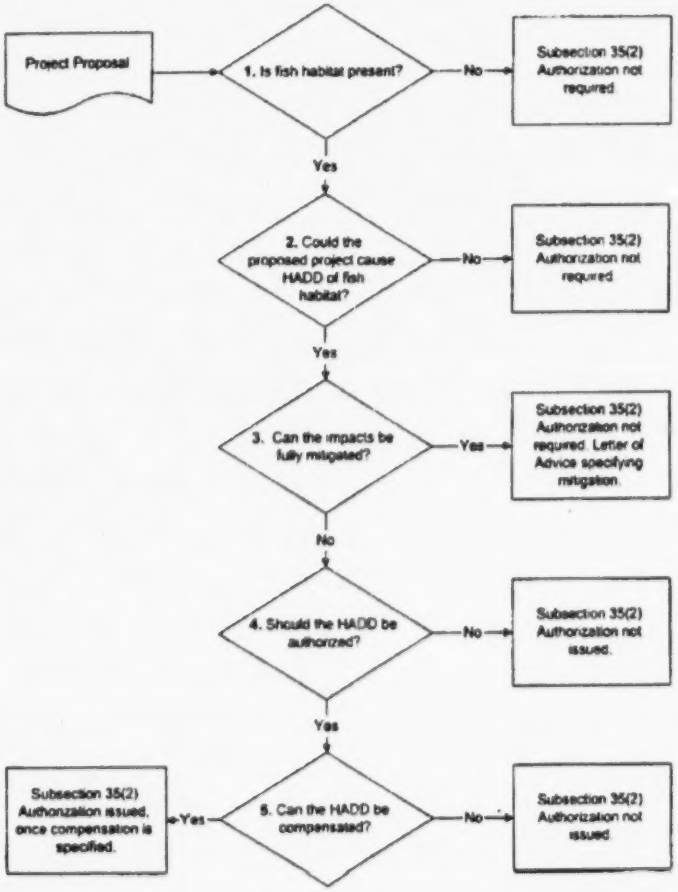
(23) While the *Fisheries Act* defines "fish habitat," the Act does not provide a definition of what constitutes a HADD of fish habitat.

- A project proponent is not obligated to submit a project for review by the DFO. However, should a project result in a HADD of fish habitat, the proponent ultimately risks prosecution under the *Fisheries Act*;

- The *Canadian Environmental Assessment Act* stipulates that before the Department can authorize a HADD of fish habitat, it must complete an environmental assessment; and

- The DFO's standard practice is to work with project proponents and other interested parties to develop methods, operating regimes and mitigation measures, instead of authorizing HADDs.(24)

Figure 1: The Decision Framework for the Determination and Authorization of HADD



Source: DFO, *Decision Framework for the Determination and Authorization of HADD*, 1998, Figure 1.

(24) The Hon. Herb Dhaliwal, Minister of Fisheries and Oceans, Letter to the Chair of the Standing Senate Committee on Fisheries, 15 August 2001; *Committee Proceedings*, 16 September 2003.

In 2001, the *Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions Compliance and Enforcement Policy* (the "Compliance and Enforcement Policy") was released. Jointly developed by the DFO and Environment Canada, the policy sets out the following general principles on compliance and enforcement:

- Compliance with the habitat protection and pollution prevention provisions and their accompanying regulations is mandatory;
- Compliance will be encouraged through communication with parties affected by the habitat protection and pollution prevention provisions;
- Enforcement personnel will administer the provisions and regulations in a manner that is fair, predictable, and consistent. Rules, sanctions and processes securely founded in law will be used;
- Enforcement personnel will administer the provisions and accompanying regulations with an emphasis on preventing harm to fish, fish habitat or human use of fish caused by physical alteration of fish habitat or pollution of waters frequented by fish ...;
- Enforcement personnel will take action consistent with this Compliance and Enforcement Policy; and
- The public will be encouraged to report suspected violations of the habitat protection and pollution prevention provisions of the *Fisheries Act*.(25)

Lastly, the DFO and Environment Canada publish brochures, fact sheets, handbooks, pamphlets and other similar materials to promote compliance. The goal is to summarize the legal requirements of the *Fisheries Act* in non-technical language and suggest ways of fulfilling them.(26)

3. Environmental Assessments under the *Canadian Environmental Assessment Act*

With the proclamation of the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA) in 1995, the DFO's Fish Habitat Management Program assumed new responsibilities. Among other things, the Department must complete an environmental assessment before it can authorize a HADD of fish habitat. Below is a brief outline of the CEAA's features. In the next phase of the

---

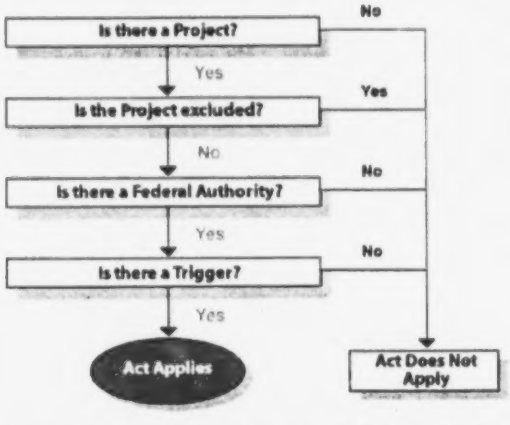
(25) Government of Canada, *Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions Compliance and Enforcement Policy*, July 2001.

(26) For example: *The Dock Primer* provides information on building residential docks; *The Shore Primer* shows cottagers and other landowners how to protect shorelines; and *The Drain Primer* provides information on how to maintain and conserve drains and fish habitat. See also the Directive on the Issuance of Subsection 35(2) Authorizations: DFO, *Fish Habitat Conservation and Protection: What the Law Requires*, 1995.

Committee's study on fish habitat, officials of the Canadian Environmental Assessment Agency have agreed to appear before the Committee to discuss the CEAA.

Under the CEAA, projects are subject to assessments if they come within the definition of "projects" under the Act (Figure 2). Projects can be "physical works" (e.g., construction of a bridge or hydroelectric facilities, the expansion of a pulp and paper mill) or "physical activities" (e.g., dredging for navigation, exploratory work to identify oil and gas resources on Indian lands) listed in the *Inclusion List Regulations*. The CEAA does not apply to projects listed in the *Exclusion List Regulations* (e.g., repair and maintenance of a building). In addition, the CEAA applies only if there is a federal authority that has specific decision-making responsibility associated with the project.[27] Projects trigger the Act if they: are receiving financial assistance from a federal authority; involve the acquisition of federal lands, including the sale, lease or transfer of land from a federal authority for the purpose of allowing the project to proceed; or require a federal permit, approval or licence under a piece of legislation included on the *Law List Regulations* – known as the "regulatory trigger." The two more common regulatory triggers are said to be: approvals issued under the *Navigable Waters Protection Act* (for structures that interfere with navigation, such as bridges, dams and causeways); and HADD of fish habitat authorizations made by the Minister of Fisheries and Oceans under section 35(2) of the *Fisheries Act*.

Figure 2: The Framework for Applying the *Canadian Environmental Assessment Act*



Source: Canadian Environmental Assessment Agency, *A Primer for Industry*, http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0009/3_e.htm.

(27) In the context of the Act, the term "federal authority" means a federal department or agency that may have expertise or a mandate relevant to a project.

Environmental assessments may be conducted by way of screening reports, class screening reports, comprehensive study reports, or referrals to mediation or panel reviews. Each level of assessment has a different requirement for public involvement: screening-level assessments do not require public participation, while review panels must hold public hearings. Committee members were informed that: about 10% of the total number of fish habitat referrals the DFO receives each year trigger an assessment under the CEAA; the Fish Habitat Management Program has been involved in virtually all panel reviews and most comprehensive studies;[28] and the CEAA was amended in June 2003 to provide "for more meaningful public participation and higher quality assessments in a more certain, predictable and timely manner."[29]

C. The *Oceans Act*

> *I have a little sticker that I put on public toilets which says, "You are sitting on the edge of the ocean," because we do not connect our activities on land with what we are putting into the oceans.*
>
> – *Dr. Jon Lien, Chair of the Minister's Advisory Council on Oceans, Committee Proceedings, 23 September 2003*

> *Despite efforts to improve environmental quality of coasts and seas both in Canada and abroad, degradation of ocean environments has continued.*
>
> – *Government of Canada,* Canada's Oceans Strategy: Our Oceans, Our Future, *July 2002*

> *The ocean is a global commons, but action to manage it and to use the habitats wisely, always comes back to the grass roots level – the activities that people do on the ground.*
>
> – *Dr. Arthur Hanson, Oceans Ambassador, International Institute for Sustainable Development, Committee Proceedings, 20 November 2001*

---

(28) *Committee Proceedings,* 16 September 2003. Projects that require a comprehensive study are defined in the *Comprehensive Study List Regulations*.

(29) The government committed $51 million over five years to implement the changes. The CEEA was amended by: adding a federal coordinator to facilitate interdepartmental, inter-agency and interjurisdictional collaboration; eliminating the possibility of referring the project to a review panel following a comprehensive study assessment; extending environmental assessment obligations to Crown corporations (beginning in 2006); providing the public with improved and up-to-date information on federal environmental assessments by creating an Internet registry; increasing the follow-up of assessments to ensure that sound mitigation measures are in place; and focusing resources on projects with adverse environmental effects and reducing the need to assess many smaller ones. Canadian Environmental Assessment Agency, "Changes to the *Canadian Environmental Assessment Act* Receive Royal Assent," Backgrounder, June 2003.

With the coming into force of Canada's *Oceans Act* (on 31 January 1997) and the *Species at Risk Act*[30] (in force since June 2003), the DFO's responsibilities in fish habitat were greatly enlarged. The *Oceans Act*, in particular, significantly expanded its mandate. As a result of the Act, Canada became the only country in the world to have comprehensive legislation dealing with oceans, and the Department was charged with the formidable task of assuming a leadership role in coordinating 27 federal departments and agencies having responsibilities affecting some aspect of oceans. It should be mentioned that eight of the 10 provinces and all three territories also directly border on marine waterways and have interests in and responsibilities for oceans. Regulatory activities under provincial legislation on water discharges and pollution control can have a significant impact on fish habitat.

Part I of the *Oceans Act* deals with matters of jurisdiction and defines Canada's Territorial Sea, the Contiguous Zone, the Exclusive Economic Zone (EEZ), and the Continental Shelf.[31] Part II, on "Oceans Management Strategy," obliges the Minister of Fisheries and Oceans to lead the development and implementation of a national strategy for estuarine, coastal and marine ecosystems (section 29). The national strategy is to be based on three key principles (sustainable development, integrated management of oceans activities, and the precautionary approach),[32] and its implementation depends on two main programs. First, Marine Protected Areas (MPAs) are to protect and conserve the marine environment in areas considered to require special attention. The Act gives the Minister of Fisheries and Oceans the authority to designate MPAs for the conservation and protection of: commercial and non-commercial fisheries resources; endangered or threatened marine species and their habitat; unique marine habitats; and marine areas of high biodiversity or biological productivity.[33] The second main program is

---

(30) Under the Act, the Minister of Fisheries and Oceans is responsible for implementing the necessary conservation and protection measures for aquatic species on the legal protection list.

(31) The *Oceans Act* was intended to be a significant step toward Canada's ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea (LOS), which has yet to take place. See the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, *Straddling Fish Stocks in the Northwest Atlantic*, June 2003, http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/rep-e/rep05jun03-e.htm.

(32) "Sustainable development" is defined as "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs." The "precautionary approach" is defined as "erring on the side of caution," while "integrated management" considers impacts from a variety of activities at an ecosystem level.

(33) While each has different objectives, two other federal agencies have programs designed to establish protected areas in Canadian waters: the National Marine Conservation Areas program under Parks Canada (the *Canada National Parks Act*); and (under Environment Canada) the Canadian Wildlife Service's migratory bird sanctuaries and national wildlife areas established under the *Canada Wildlife Act* and the *Migratory Birds Convention Act*. Provincial departments have also established special areas called marine parks, reserves, sanctuaries, wildlife areas, protected areas, and so on.

integrated management, which involves ongoing and collaborative planning by all interested parties, stakeholders and regulators (section 31).

In response to section 29 of the Act, the Minister of Fisheries and Oceans released *Canada's Oceans Strategy: Our Oceans, Our Future* (the "Oceans Strategy") in July 2002. Its overarching goal is that of "ensuring healthy, safe and prosperous oceans for the benefit of current and future generations of Canadians." In support of the Oceans Strategy, the Government of Canada intends to pursue a number of initiatives (for those concerning "Understanding and Protecting the Marine Environment," see the Appendix). Some key activities are to include:(34)

- integrating science and traditional ecological knowledge to increase our understanding of marine ecosystems;
- reducing marine pollution;
- developing a strategy for a national network of MPAs;
- using integrated management to resolve conflicts and manage human activities in ocean areas where multiple interests are involved;
- promoting stewardship and public awareness; and
- promoting international collaboration to protect globally shared fisheries and ocean resources.(35)

WHAT COMMITTEE MEMBERS HEARD SO FAR: MAJOR TOPICS

A. Enforcement of the *Fisheries Act*

> *You need to do an environmental assessment to put in a kilometre of highway, but you do not need one to drag a net a kilometre along the bottom of the sea.*
>
> – *Dr. Derek Davis, Chair of the Marine Invertebrate Diversity Initiative, Committee Proceedings, 16 April 2002*

> *People call us a "watchdog." Our role is to bring the three countries together to deal with problems of mutual concern.*
>
> – *Victor Shantora, Acting Executive Director, Commission for Environmental Cooperation of North America, Committee Proceedings, 10 June 2003*

> *[T]he failure to respond clearly and publicly to previous reports related to salmon aquaculture issues ... has only worsened the atmosphere of a festering public debate.*

---

(34) Government of Canada, *Canada's Oceans Strategy: Our Oceans, Our Future*, July 2002.

(35) DFO, "Thibault Announces Canada's Oceans Strategy," News Release, 12 July 2002; DFO, "Canada's Oceans Strategy," Backgrounder, July 2002.

> – *The Hon. John Fraser, Chair of the Pacific Fisheries Resource Conservation Council, Advisory covering letter to Ministers, January 2003*

> *Industry is concerned about delays and inconsistencies in reviews or development proposals. We hear that all the time, and sometimes rightly so. Sometimes, unfortunately, I think that concern is unfounded.*
>
> – *Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, DFO, Committee Proceedings, 16 October 2001*

> *The effects on the environment and the toll on human health and the marine life will only be measured in the days and years that follow disturbance of these chemical weapons.*
>
> – *Myles Kehoe, Partner, Myles & Associates, Committee Proceedings, 30 September 2003*

On paper, the *Fisheries Act* provides broad powers to conserve and protect fish habitat. The Act is widely regarded to be one of the strongest tools available to ensure the sound management of the aquatic environment. However, laws and regulations are not sufficient in themselves; they must be enforced. Across Canada, approximately 650 enforcement officers are responsible for initiating warnings and prosecutions under the *Fisheries Act*. In 2000-2001, there were 73 convictions under the Act's habitat provisions.[36] For members of the public who believe the federal government is not enforcing the Act, there are mechanisms available that enable them to play what may be described as a whistle-blower role.

For example, representatives of the Commission for Environmental Cooperation (CEC) of North America briefed Committee members on its citizen submissions process. The CEC was created in 1994 under the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC)[37] to: address regional environmental concerns; help prevent potential trade and environmental conflicts; and promote the effective enforcement of environmental law. The CEC is governed by the Environment ministers of Canada, the United States and Mexico, and does its work in the context of trade. Members of the public who believe their governments are failing to enforce environmental laws effectively may trigger the "Citizen Submissions on Enforcement Matters" process by submitting a complaint to the CEC, which may decide to investigate and publish a "factual record" of findings. In its submission, the CEC drew the Committee's attention to the fact that of the 39 submissions received by the CEC as at 6 June 2003, 13 files

---

(36) DFO, *Administration and Enforcement of the Fish Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions of the Fisheries Act, Annual Report to Parliament for the Period of April 1, 2000 to March 31, 2001*, 2002.

(37) The Agreement is a side accord to the North American Free Trade Agreement (NAFTA).

were relevant to Canada – eight of which were on the subject of enforcing sections 35 and 36 of the *Fisheries Act*.[38]

Environmental and fish habitat concerns can also be brought to the fore by making use of the Auditor General's environmental petitions process, which the Commissioner of the Environment and Sustainable Development oversees on behalf of the Auditor.[39] Unlike the CEC's citizen submissions process, federal ministers who receive environmental petitions (within the context of sustainable development) are compelled to explain their policies or examine their enforcement of environmental legislation, and are expected to respond within 120 days. Any individual or organization residing in Canada may submit a petition. The full text of the petitions and the departmental responses to them are made public in a petitions catalogue available on the Commissioner's Web site.[40] Significantly, the Commissioner's 2002 *Annual Report* noted that:

- protecting fish and fish habitat had been the most dominant concern of petitioners during the first five and a half years of the petitions process;
- nearly one half of environmental petitions had touched on fish and fish habitat or related issues; and
- in 2002, the DFO continued to be one of the most petitioned federal departments.[41]

The issues raised in petitions filed with the Commissioner have also been diverse. For example, one petition (dated 2 April 2002) dealt with the disposal of mustard gas and other chemical agents in the Atlantic Ocean by the Canadian military following World War II. The petitioner, Mr. Myles Kehoe, is a resident of Cape Breton who, over some 13 years, has researched the presence of military dump sites containing chemical weapons and unexploded ordnances off the coasts of Nova Scotia and Newfoundland and Labrador. In his petition,

---

(38) The CEC Secretariat determines whether the submission meets requirements and whether to request a response. The Council votes on the Secretariat's recommendation to prepare a factual record and to release it. See *Committee Proceedings*, 10 June 2003.

(39) The position of Commissioner and the petitions process were both established in 1996, following amendments to the *Auditor General of Canada Act* in 1995.

(40) Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Petitions Catalogue, http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/english.

(41) Commissioner of the Environment and Sustainable Development, *2002 Annual Report*, ch. 6, "Exercising Your Right to Know: the Environmental Petitions Process," 2002.

14 specific questions were directed to six federal departments.[42] In September 2003, Mr. Kehoe and his partner Mr. Michael Ojolek made known their very strong concerns to the Committee about the impact that the commercial groundfish fishery (i.e., draggers) and oil and natural gas exploration could have on the marine ecosystem, the safety of fishers and human health.[43] Among their many suggestions, they called for immediate action to: chart dump sites on civilian navigation charts (as is the practice adopted elsewhere, such as in Europe, Japan and Australia); and establish exclusion zones for dragging and oil and gas exploration in the vicinity of suspected charted sites, which they believed to represent only a tiny percentage of the total number of sites. Additionally, Committee members were informed that:

- A follow-up petition would be submitted because of the petitioners' dissatisfaction with the responses received;
- The Department of National Defence (the lead department on the issue) had initiated a five-year, $10.5-million project to identify past disposal sites, ascertain health and human risks, review scientific research, and prioritize sites for the development and implementation of site-specific action plans; and
- An Interdepartmental Working Group had been established to provide technical and scientific support.[44]

Another petition in the process of being formally submitted to the Commissioner deals with the environmental effects of draggers, so-called because these vessels catch groundfish – bottom-dwelling fish, such as cod and haddock – by towing large nets, rollers and weights across the sea floor.[45] The petitioner is the Halifax-based Ecology Action Centre (EAC), an environmental non-governmental organization (NGO) that has focused in recent years on marine, wilderness, transportation, and environment and development issues. In April 2002, the EAC's Marine Coordinator, Mr. Mark Butler, appeared before the Committee. Mr. Butler expressed his firm belief that vast areas of the marine environment were being disrupted and

---

(42) These were the departments of: Fisheries and Oceans, the Environment, Foreign Affairs and International Trade, Health, National Defence, and Natural Resources. See *Committee Proceedings*, 30 September 2003.

(43) *Committee Proceedings*, 30 September 2003. Oil and gas exploration involves seismic testing – towing airguns below the water and sending off sound charges to gather images of potential hydrocarbon deposits beneath the sea floor and determine their amount.

(44) The Working Group comprises representatives from the departments of National Defence, Foreign Affairs and International Trade, the Environment, Health, Fisheries and Oceans, and Natural Resources.

(45) "Green Group Asks Ottawa to Review Dragger Licences," *The Chronicle Herald* [Halifax], 30 July 2003, p. A5.

damaged by bottom dragging (contrary to section 35 of the *Fisheries Act*). He urged that this method of catching fish be restricted to prevent further habitat loss, and indicated that the ecosystem impacts of such fishing had never been independently or scientifically studied in Canada. In addition, Committee members were made aware that the U.S. National Academy of Sciences had concluded in March 2002 that the lack of area-specific data on the effect of trawling was insufficient justification to postpone management action in U.S. waters.(46)

Aquaculture is another activity that has generated environmental petitions. Not everyone in Canada supports the DFO's vision of improving and enhancing the sector so that it "reaches its full potential in a sustainable way." The DFO's dual mandate, both to promote aquaculture development and to protect wild fish stocks and habitat, obviously has put the Department in a difficult situation. Many observers see an inherent and fundamental conflict of interest between the two, a "lack of balance," with the DFO having assumed an advocacy role in support of fish farming at the expense of its responsibility for wild fish and their habitat.

Much of the discussion centred on salmon aquaculture when members of the Pacific Fisheries Resource Conservation Council (PFRCC) appeared before the Committee in March 2003. The PFRCC is an independent body created by government in 1998 to report on the status of British Columbia's salmon stocks and their habitat,(47) and advise governments on salmon conservation issues. The PFRCC informed Committee members that the public debate in British Columbia over "wild *versus* farmed salmon" had intensified since 2002, because of the province's decision to lift a provincial moratorium on salmon farming, together with an unprecedented decline in returning pink salmon to the Broughton Archipelago, an area dominated by net pen salmon farming. According to the Council's Chair, the Hon. John Fraser:

> The drive to develop aquaculture with some of the best intentions in the world – that is, jobs and its activity – has resulted in a situation where when people turn to DFO for action to protect the salmon, they do not know whether they are dealing with a department that is more interested in aquaculture development than it is in protecting the wild salmon. ... I think this needs attention because it is a question of confidence in a great federal institution. ... When we have a lack of confidence in any great federal or provincial institution, it does a lot of damage to democracy.

---

(46) *Committee Proceedings*, 16 April 2002. The EAC and the Sierra Legal Defence Fund have been involved in a court challenge with the DFO since July 2001 on the subject of dragging in the Canadian portion of Georges Bank.

(47) The PFRCC is a component of the Canada-B.C. Agreement on the Management of Pacific Salmon Fishery Issues, signed in April 1997.

It does a lot of damage to our political system. It does something else: it does a lot of damage to the fish.

– The Hon. John Fraser, *Committee Proceedings,* 18 March 2002[48]

In the next phase of the present study, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development has agreed to appear before the Committee to speak on the effectiveness of the petitions process, as well as other topics covered in the Commissioner's 2003 *Annual Report.*

B. The 1986 Fish Habitat Policy

Had [the 1986] policy been implemented, we would not be here today discussing the shortcomings in the area of fish habitat management.

– *Johanne Gélinas, Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Committee Proceedings, 19 February 2002*

We recognize that a balanced approach with all eight of these strategies is the way to proceed. Our blueprint called for that but we are not there yet.

– *Richard Wex, Director General, Habitat Management Directorate, DFO, Committee Proceedings, 16 September 2003*

We can say quite openly that the only strategy that has been fully implemented has to do with regulations and compliance. That is reactive.

– *Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, DFO, Committee Proceedings, 16 October 2001*

The best strategy is in proactive management of habitat versus the more expensive restoration of habitat that is damaged or destroyed by lack of prior action.

– *Pacific Fisheries Resource Conservation Council, Brief submitted to the Committee, 18 March 2003*

The Habitat Policy sets out several implementation strategies ... Basically, that covers everything we need.

– *Stephen Chase, Vice President, Government Affairs, Atlantic Salmon Federation, Committee Proceedings, 23 April 2002*

There is not a good understanding of habitat loss or gain by the federal government, despite the fact that they have an explicit policy around habitat protection.

– *John Reed, Principal, Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Committee Proceedings, 19 February 2002*

---

(48) In its 2001 report on aquaculture, this Committee suggested that, if salmon aquaculture were to expand with the support of the public and other stakeholders in the marine environment, more research would be needed. Without scientific knowledge, distrust of the industry would continue. See Standing Senate Committee on Fisheries, *Aquaculture in Canada's Atlantic and Pacific Regions*, June 2001, http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/rep-e/rep03jun01-e.htm.

The 1986 Fish Habitat Policy seeks an overall "net gain" in the productive capacity of fish habitat in Canada. This long-term objective is to be achieved through conservation, habitat restoration, fish habitat development, and the following eight implementation strategies: protection and compliance; integrated resource planning; scientific research; public consultation; public information and education; cooperative action; habitat improvement; and monitoring. In 1999, the DFO's National Blueprint Initiative identified the need to achieve more balance between the DFO's regulatory and proactive activities in implementing the 1986 policy.

Several witnesses mentioned that the Fish Habitat Policy had never been fully applied over its 17-year existence. Officials acknowledged this, but also explained that most of the Department's activities and resources had emphasized regulatory-type activities (having to do with "compliance and protection") because of the increase in the volume of project referrals (requests for reviews) handled by the Department. They also indicated that a better balance would be sought in future by implementing proactive strategies that involve other levels of government, the public, and Aboriginal people.[49]

Committee members heard that the number of project referrals from the public, industry, and other government agencies had increased substantially in recent years, from an average of about 10,000 a year to about 13,000 annually. The reasons given for the increase were two-fold: Canada's growing population and economy; and the expansion of the DFO's presence in the inland provinces. The result was said to have been heavier staff workloads, delays in reviewing projects (and complaints from the public), and staff not being able to focus on higher-risk projects. In response, operational policies are being developed to streamline the referral process. For instance, DFO officials hoped that "one-window" on-line review capability would provide more efficient and effective service. Some 80% to 90% of project referrals were categorized as being "low to medium risk."[50]

As noted earlier, Ontario withdrew from a federal-provincial fish habitat agreement in 1997.[51] As part of re-establishing its presence in that province, the DFO developed work-sharing agreements with Conservation Authorities (CAs), local environmental agencies that manage natural resources in areas defined by watersheds. These authorities provide the first contact with the public for such undertakings as building culverts over streams

---

(49) *Committee Proceedings*, 16 September 2003 and 16 October 2001.

(50) *Committee Proceedings*, 16 September 2003.

(51) The arrangement outlined measures for Ontario Ministry of Natural Resources staff to review plans, permits and proposals and provide guidance in mitigating damage to fish habitat.

or docks on waterfront properties. While working relationships with the CAs were described as successful, not all areas of the province have a CA.[52] "Class authorizations" were also implemented; about 90% of proposed maintenance works are now proceeding without DFO conducting site reviews. Because class authorizations had "significantly renewed" relations with the province and stakeholders, DFO officials hoped to expand them to other low-risk activities elsewhere in the country. In addition, the DFO has been developing "a risk management framework" (and guidelines) to prioritize risk and enable the Department to focus its efforts on major projects and higher-risk activities, and also looking at the possibility of putting low-risk activities on the CEAA's Exclusion List for projects that do not require environmental assessments.[53]

In its submission to the Committee, the PFRCC suggested that the workload of federal fisheries staff in British Columbia could further increase because of the province's withdrawal from its referral system for projects involving work in and around streams.[54]

C. The *Oceans Act*

The Act is leading to some fundamental changes in how our oceans are managed.
- *The Hon. Robert G. Thibault, Minister of Fisheries and Oceans, Committee Proceedings, 4 June 2002*

The Oceans Act was passed in 1997, yet we have seen very little – much internal study and discussion, but not much action.
- *Ecology Action Centre, Brief submitted to the Committee, 16 April 2002*

Although witnesses generally supported the Act itself, a number complained of a lack of tangible evidence of its implementation.
- *House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, Report on the Oceans Act, October 2001*

Are we being used enough? No, I do not think we are.
- *Geoffrey L. Holland, Oceans Ambassador, 2WE Associates Consulting Ltd., Committee Proceedings, 20 November 2001*

[R]esponsible agencies dealing with oceans have tended to work as silos pretty much within the controllable limits of their mandate, not necessarily developing horizontal relationships with other responsible ocean managers.
- *Dr. Jon Lien, Chair of the Minister's Advisory Council on Oceans, Brief submitted to the Committee, 23 September 2003*

---

(52) *Committee Proceedings*, 19 February 2002.

(53) *Committee Proceedings*, 16 September 2003.

(54) *Committee Proceedings*, 18 March 2003.

There is only one landscape or one seascape in which we all live. We all expect it to be managed to sustain livelihoods, maintain ecological health, and provide for our cultural and social needs.

– *Robert McLean, Director, Wildlife Conservation, Environment Canada, Committee Proceedings, 11 June 2002*

As noted previously, the coming into force of the *Oceans Act* in January 1997 considerably broadened the DFO's mandate. The Department assumed the role of leader and coordinator of 27 federal departments and agencies having responsibilities in marine waters.(55) In June 2000, the Minister of Fisheries and Oceans announced the creation of the Minister's Advisory Council on Oceans (MACO) to provide the Minister with independent expert advice. He also announced the appointment of two Oceans Ambassadors, Dr. Art Hanson and Mr. Geoff Holland, who both testified before the Committee in November 2001.

In September 2003, Dr. Jon Lien, Chair of the MACO, testified before the Committee and spoke about the dramatic growth in the scale and diversity of oceans-related activities. He emphasized the fact that fishing, as the prime economic benefit of oceans, had been displaced in all Canadian provinces by other industries (e.g., offshore oil and gas, transportation, military uses, marine tourism, and high-tech industrial uses such as communication and exploration technologies). The challenge, then, is to take advantage of emerging new economic opportunities, while at the same time maintaining healthy ocean ecosystems and environments. In Dr. Lien's opinion, the fish habitat provisions of the *Fisheries Act,* the regulations made pursuant to the Act, and the "No Net Loss" principle of the 1986 Fish Habitat Policy, while applicable to marine waters, are limited and reactive remedies to ensure the sustainable use of oceans. The *Oceans Act,* on the other hand, emphasizes a proactive approach.

For instance, Marine Protected Areas are a potentially important management tool; having specific areas clearly defined as "protected" makes it easier to regulate or restrict the activities of competing users of ocean space and ocean resources. In Canada and elsewhere in the world, interest in MPAs has increased as people realize that aquatic ecosystems and environments are less healthy than they once were because of overfishing, pollution, and habitat destruction. It is increasingly recognized that the situation will only worsen unless human activities are somehow limited, or their impacts mitigated. In his testimony, Dr. Lien pointed out that MPAs are especially important because natural sanctuaries that once provided places for fish to spawn and juvenile fish to mature have virtually disappeared now that technology has made it

---

(55) In 2001, more than 90 federal initiatives contributed to the goals and objectives of Canada's National Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities (NPA).

possible to exploit every part of the ocean, any time of the year. It was also brought to the Committee's attention that less than 0.01% of Canada's territorial waters are currently protected,[56] and that Australia had established a comprehensive network of MPAs generating important economic returns.

Canada's first MPA (the Endeavour Hydrothermal Vents Marine Protected Area, southwest of Vancouver Island) was announced in March 2003, at which time 13 other areas were being considered for designation. With respect to the integrated management processes called for in the *Oceans Act*, several pilot initiatives are reportedly under way in all three of Canada's ocean regions.

Budgetary constraints were said to be a major obstacle to the implementation of the *Oceans Act*: funds have never been set aside to put it into effect. Instead, resources have come from other DFO programs. In fact, only 1% of DFO's annual budget of $1.4 billion was said to have gone towards implementation.[57] The lack of adequate resources was thought to have contributed to a perception in the public sector, and in some government circles, that implementation has been without substantial accomplishments, and is a failure. Institutional barriers to cooperation were also mentioned as an impediment to implementation. Dr. Lien spoke of difficulties encountered in developing working relationships between federal departments and agencies, between federal agencies and the provinces, and even between administrative branches of the DFO:

> Bureaucracies appear to be more comfortable working within the traditional boundaries of specific agency responsibility than in dealing with the realities and complexities of holistic ocean management. Full endorsement of [Canada's Oceans Strategy] within the Department of Fisheries and Oceans itself has been a problem, with Branches within the Department preferring to maintain historical responsibilities, and on occasion reallocating funds originally allocated to Oceans Branch activities.[58]

---

(56) On the West Coast, most areas are provincial and relatively small, while on the East Coast they are mostly federal migratory bird sanctuaries.

(57) Dr. Lien also pointed out that the Prime Minister's Round Table on the Environment and the Economy had estimated that about $500 million would be needed to begin implementing the Oceans Strategy. See *Committee Proceedings*, 23 September 2003.

(58) Dr. Jon Lien, Chair of the Minister's Advisory Council on Oceans, Brief submitted to the Committee, 23 September 2003.

D. Collaboration and Cooperative Action

We try to harmonize our efforts and work together.
- *Richard Wex, Director General, Habitat Management Directorate, DFO, Committee Proceedings, 16 September 2003*

The Department of Fisheries and Oceans cannot and does not operate alone in achieving the objectives for which it is responsible. Indeed, habitat management is everyone's business.
- *Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, DFO, Committee Proceedings, 16 October 2001*

We are asking the federal government to put its money where its mouth is.
- *Barry Turner, Director of Government Relations, Ducks Unlimited Canada, Committee Proceedings, 26 March 2002*

[The ASF] is fully prepared to share-contribute significantly to the design and delivery of a comprehensive habitat conservation, restoration and development program.
- *Atlantic Salmon Federation, Brief submitted to the Committee, 23 April 2003*

I said in my opening statement that this was everybody's responsibility. However, having said that, it seems that it is nobody's responsibility at the same time.
- *Johanne Gélinas, Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Committee Proceedings, 19 February 2002*

Does DFO need help in implementing [the Oceans Act]? There is no question about that. This will only work as a cooperative program between all responsible agencies ...
- *Dr. Jon Lien, Chair of the Minister's Advisory Council on Oceans, Committee Proceedings, 23 September 2003*

In 1999, the DFO's National Blueprint called for a shift in how policies and practices were to be developed and delivered, and for greater collaboration with the provinces through formal partnership agreements that spell out objectives, roles and responsibilities in delivering habitat management programs and services.[59] There are currently formal cooperative agreements (federal-provincial MoUs) on fish habitat with three provinces – British Columbia (signed in July 1997), Prince Edward Island (September 2002) and Manitoba (September 2003). The DFO is also looking at similar agreements or protocols for specific collaborative initiatives with other provincial jurisdictions.

It soon became apparent during the course of this review that collaborative relationships involving the DFO and other agencies are essential in many spheres of activity. For instance, the management of the Great Lakes and St. Lawrence River basin's environment involves two federal, two provincial and eight state governments, as well as hundreds of regional and municipal governments, each having a different role. In 2001, the Commissioner of the

---

(59) That year, the CCFAM also endorsed the use of bilateral MoUs and protocols for fish habitat protection under the "Agreement on Interjurisdictional Cooperation with Respect to Fisheries and Aquaculture."

Environment and Sustainable Development concluded that the federal government lacked a clear, coordinated and consistent voice on many key issues in the region.[60] In February 2002, the Commissioner delivered the following message to the Committee:

> [I]mportant issues and problems are not being dealt with and international commitments are not being met, partly because of reduced funding to departments. For example, in 1994 the Minister of the Environment announced $125 million in new funding to support the Great Lakes action plan; however, Departments have received less than 12% of that [amount]. The commitments the government has made with the resources it has allocated to meet them are out of sync.
>
> [T]here are no long-term, basin-wide strategies for key environmental threats. There is no co-ordinated, consistent federal voice on key issues in the Great Lakes and the St Lawrence regions.
>
> [T]he federal role is changing and waning. The government is not using the authorities and tools it has at its disposal to tackle the tough issues. It relies, increasingly, on partnerships to meet its objectives. Our audit raised fundamental questions about the government's role in overseeing its partners' actions and in providing assurance that federal and national objectives are being met.[61]

The Commissioner's submission noted that, while the audit focused on the Great Lakes basin, many of the programs and issues examined were national in scope, and therefore had potentially national implications. On aquatic invasive species, a growing and imminent threat to the sustainability of freshwater fisheries, the Commissioner observed that:

- The federal government had made a strong commitment on paper to prevent and control invasive species, but had not translated that commitment into results; and
- With the exception of the sea lamprey control program, the federal government had no policy, framework or organized approach to control invasive aquatic species or prevent new species from entering the basin.[62]

---

(60) On 2 October 2001, the Commissioner submitted a seven-chapter report to the House of Commons. Chapter 1, entitled *Great Lakes and St. Lawrence River Basin: A Legacy Worth Protecting, Charting a Sustainable Course in the Great Lakes and St. Lawrence River Basin*, was by far the largest section. The issue of inadequate and unstable funds is prevalent throughout the document.

(61) Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Brief submitted to the Committee, 19 February 2002.

(62) *Ibid.*

Close to 160 aquatic species are said to have invaded the Great Lakes basin since the 19th century, most arriving in the ballast water of commercial ships. While Environment Canada is the lead department for the Canadian Biodiversity Strategy,(63) the regulation and control of ballast water on ships entering Canadian waters is the responsibility of Transport Canada. The DFO, for its part, is responsible for providing scientific advice in connection with ballast water regulations and standards. Committee members learned that guidelines for ballast water exchange under the *Canada Shipping Act* are only voluntary, and that Canada relies on ships' compliance with U.S. regulations.(64) Building on the invasive species component of the 2001 report on the Great Lakes and St. Lawrence River basin, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development concluded in her October 2002 *Annual Report* that:

- Despite longstanding commitments, agreements and accords, there had been a lack of practical action in responding to the problem;
- The human and financial resources to deal with invasive species were uncoordinated and spread across several federal departments and agencies;
- There was no consensus on priorities and no clear understanding among federal departments or between the federal government and other jurisdictions on respective roles;
- No federal department "sees the big picture or has overarching authority to ensure that federal priorities are established and action is taken"; and
- There was "a bias toward continuing dialogue and consensus building and a lack of practical action to prevent invasive species from harming Canada's ecosystems, habitats, or native species."(65)

DFO officials subsequently informed the Committee that the matter of alien invasive species had become "an increasing priority" within the Department, and that Ontario had taken the lead in establishing a task group to look into the matter and report back to the CCFAM.

On another front – munitions dumped at sea off the East Coast – a panel of witnesses appeared before the Committee urgently requesting greater federal involvement on the

---

(63) In 1992, Canada signed the United Nations Convention on Biological Diversity, which entered into force in December 1993, 90 days after the 30th ratification.

(64) *Committee Proceedings*, 28 May 2002.

(65) Commissioner for the Environment and Sustainable Development, *2002 Annual Report*, ch. 4, "Invasive Species," http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/c20021004ce.html.

part of departments and agencies other than the Department of National Defence, as well as a substantial, long-term, financial and scientific commitment on the part of the federal government to fully address the issue. Because the problem is shared by several other coastal countries, the panel urged the Government of Canada to call on the United Nations to organize a conference on this serious issue.(66)

In 1999, the National Blueprint called for increased collaboration through partnerships with industry and other NGOs. DFO officials stated that the Department had been working closely with industry, a good example of this being a MoU signed with the Canadian Electricity Association in July 2002.(67) The MoU's objective is to facilitate regular national and regional consultation with the industry, and collaboration in developing a National *Fisheries Act* Compliance Strategy and Action Plan for Electricity Generation. The Association and DFO also agreed to undertake joint stewardship initiatives, develop joint education and training materials, and establish joint research programs. Committee members were made aware that discussions had taken place on the possibility of drawing up similar agreements with other industry sectors.

On the partnership theme, spokespersons for Ducks Unlimited (DU) Canada appeared before the Committee to discuss DU's proposal for a national Conservation Cover Incentive Program (CCIP). Founded in 1938, DU is a private, non-profit organization dedicated to the conservation of wetlands for the benefit of North America's waterfowl, wildlife and people; together with Ducks Unlimited Inc. in the United States, it is the second-largest conservation organization in the world.(68) Modelled after the well-established and successful Conservation Reserve Program in the United States, the CCIP's focus is mainly agricultural, but its impact on fisheries could nonetheless be significant, particularly in freshwater areas. When riparian buffer zones (areas where land meets water) are lost, sediments and nutrients enter into adjacent watercourses. This adversely affects not only water quality, biodiversity and wildlife habitat generally, but also fish habitat specifically. Under the proposed CCIP, landowners would receive one-time government financial incentives for protecting or restoring degraded riparian

---

(66) *Committee Proceedings*, 3 June 2003.

(67) DFO, "Thibault and Konow Announce Memorandum of Understanding on Fish Habitat Management," News Release, 5 July 2002.

(68) The Nature Conservancy is the largest organization. DU's headquarters are in Stonewall, Manitoba; its operations are carried out by some 450 employees in 38 locations across the country. The organization has some 7,400 volunteers and 150,000 supporters across Canada, and holds about 700 events every year to raise money for conservation, research and education programs. It has completed approximately 6,500 habitat projects across Canada, and has agreements with some 19,000 landowners.

zones on their land, and for converting cultivated marginal land to permanent vegetative cover, such as grassland, for non-agricultural use in perpetuity. According to DU, approximately 2.3 million hectares of land have the potential to be voluntarily enrolled by landowners; the CCIP's benefits across the country (estimated at $196 million per year) would outweigh program costs ($103 million per year); and the organization is prepared to contribute significant financial resources to the CCIP or another similar program.(69)

The Atlantic Salmon Federation (ASF) – a well-established, international, non-profit organization that promotes the conservation of wild Atlantic salmon on the East Coast – also appeared before the Committee. The ASF has called on the DFO to take the lead in restoring the wild Atlantic salmon to their former abundance by establishing a new habitat program involving federal departments and agencies, provincial governments, First Nations and conservation organizations. The Federation envisions the habitat initiative as including all eight of the DFO's 1986 Fish Habitat Policy implementation strategies. The ASF asserted that it was "ready to partner"; stressed its long history of successful partnerships with the DFO in many areas (e.g., joint scientific research, public education and Aboriginal capacity building); and has asked for a Memorandum of Understanding with the DFO to develop the program.(70)

E. Scientific Research and Habitat Monitoring

We do not have, from my perspective, the level of funds we require for our research.
– *Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, DFO, Committee Proceedings, 16 October 2001*

As to the question of whether DFO has an adequate science program, a blunt answer would be no. There is not enough knowledge. ... It is like driving in the fog.
– *Paul LeBlond, Member of the Pacific Fisheries Resource Conservation Council, Committee Proceedings, 18 March 2003*

There is a need to strengthen the science and habitat programs in DFO to support wild salmon in both its freshwater and marine environments.
– *Stephen Chase, Vice President Government Affairs, Atlantic Salmon Federation, Committee Proceedings, 23 April 2002*

Often we make decisions and determine the results afterwards. If we could begin to be a little more predictive, I think we could anticipate problems and avoid them.
– *Robert McLean, Director, Wildlife Conservation, Environment Canada, Committee Proceedings, 11 June 2002*

---

(69) *Committee Proceedings*, 26 March 2002.

(70) *Committee Proceedings*, 23 April 2002.

All departments will say internally that they could always use more funding and that they are doing the best they can with what they have. I guess that holds true for our department as well.

– *Richard Wex, Director General, Habitat Management Directorate, DFO, Committee Proceedings, 16 September 2003*

Fred Aldrich, a marine scientist at Memorial University, made this observation: "We know more about the moon's behind than the ocean's bottom."

– *Ecology Action Centre, Brief submitted to the Committee, 16 April 2002*

Obviously, relevant, timely science is a fundamental requirement in protecting fish habitat and preventing pollution. As a science-based department, the DFO requires strong scientific research. Science generates the knowledge, data and information needed to: assess the relative importance of specific habitats; determine the effects of human activity; and develop ways to restore degraded habitats, mitigate damage or create new habitats.

In our hearings on fish habitat, but also in other discussions in recent months, witnesses suggested that while Canada had once been a world leader in fisheries and ocean science, this is no longer the case today. The strong consensus among witnesses who spoke on the subject was that the DFO does not have sufficient information on fish stocks and their habitats to carry out its mandate effectively. Nor does it have the financial resources necessary to conduct proper science. In fact, some witnesses spoke of a scientific crisis within the Department, a crisis with which managers have been struggling for some time.(71) For instance, with regard to the Great Lakes and St. Lawrence River basin, the Commissioner for the Environment and Sustainable Development concluded in October 2001 that:

- Funding levels for the DFO's scientific research in Ontario had deteriorated since the early 1990s;
- Federal cuts coincided with provincial cutbacks, widening the existing gaps in knowledge and research and creating new ones;
- The scientific programs and expertise of the DFO in the Great Lakes basin were in trouble due to lack of funding;
- The Department had conducted almost no freshwater science in Quebec;
- While gaps in science had been identified by the DFO, the Department had no plan to resolve them; and

---

(71) According to the DFO's *2003-04 Report on Plans and Priorities*, spending on "Habitat Management and Environmental Science" was cut from $96 million in 2002-2003, to $84.8 million in 2003-2004. Planned spending in 2004-2005 is $84.8 million; in 2005-2006, the amount will be $84.1 million.

- To make matters worse, the Department was expected to lose more than half of its science staff for the Great Lakes due to retirements within the next four years.[72]

In the North, where the environment is fragile and where industrial development activities are increasing, the DFO's scientific presence was described as inadequate. There, the DFO faces huge challenges in meeting its considerable sustainable development responsibilities, not the least of which are program costs. Industrial development in the region is expected to put increasing pressures on wildlife, including fish and fish habitat, while Aboriginal people strongly wish to maintain their traditional way of life.[73]

In managing marine waters, scientific information on ecosystems is essential for informed decision-making, and is a major aspect of Canada's Oceans Strategy. However, Committee members were told that whatever information does exist is "pocketed in various responsible agencies, covering various numbers of years, stored in various formats, collected by various methods."[74] As well, no research has been conducted in Canada on the possible effects of seismic testing on military dump sites on the East Coast; nor have there been studies on the toxicity or behaviour of chemical weapons in water, or on whether chemical agents are finding their way into the food chain. Science and habitat programs need to be strengthened in light of the serious situation facing wild Atlantic salmon on the East Coast. As for the Pacific region, the following quotations illustrate the comments made on the DFO's scientific capability there:

> If you ask privately almost any of the better fisheries scientists on the West Coast whether they have adequate information and data for their needs and in meeting new challenges, they will tell you the same thing. The answer is that they do not. ... This situation has exploded on us and we do not have any local science on the potential of the transfer of sea lice from farmed fish to wild fish on the West Coast of British Columbia. There is a good deal of informed opinion and scientific work from other parts of the world on this, but not in our own backyard where right now it is needed.
>
> – The Hon. John Fraser, Chair of the Pacific Fisheries Resource Conservation Council, *Committee Proceedings,* 18 March 2003
>
> Scientists do not have a good understanding of the role of habitat in the success of salmon spawning. ... [A] lot of basic information is missing. The Department of Fisheries is under-staffed ... As in the cod crisis, the science is too weak to

---

(72) Commissioner of the Environment and Sustainable Development, *Great Lakes and St. Lawrence River Basin: A Legacy Worth Protecting, Charting a Sustainable Course in the Great Lakes and St. Lawrence River Basin*, 2001.

(73) Standing Senate Committee on Fisheries, *Selected Themes on Canada's Freshwater and Northern Fisheries*, February 2002.

(74) *Committee Proceedings*, 23 September 2003.

> counter the economic arguments. Therefore, one ends up with the problem that political will is also weak and cannot be reinforced enough by the science. ... There is a need for better understanding of what happens to salmon in B.C. waters.
>
> – Dr. Paul LeBlond, Member of the Pacific Fisheries Resource Conservation Council, *Committee Proceedings,* 18 March 2003

> I can warn you that we are in serious trouble because the databases do not exist to evaluate many of the species-at-risk on our Pacific coast.
>
> – Dr. Jeffrey Marliave, Member, Pacific Fisheries Resource Conservation Council, *Committee Proceedings,* 18 March 2003

In future, more demands will be made for more specialized knowledge in emerging areas, such as species at risk, invasive aquatic species, aquaculture, and the effects of climate change on ocean ecosystems. The Hon. John Fraser, Chair of the PFRCC, put it this way: without adequate science "we will be faced with what we are looking at in the aquaculture issue: areas in which work that should have been done just was not done because someone did not think it was necessary or someone did not have the budget to do it."[(75)] The *Oceans Act* will also place more demands (if ever fully implemented): the Act and the accompanying Strategy make it very clear that successful oceans management depends on understanding the marine environment and on scientific support to identify ecosystems, develop predictive models and assess risks and the health of ecosystems, to name a few areas.[(76)] While solid scientific knowledge is the basis of the Act's guiding principles, at present very little is known about marine environments.

For instance, there are considerable uncertainties surrounding climate change and its implications for fish habitats and fisheries. Committee members heard that while oceans play a significant role in influencing climate, we are only beginning to understand their role in sequestering gases such as carbon dioxide. On the function of deep-sea corals in marine ecosystems, Committee members learned that: the Ecology Action Centre had helped organize the very first international symposium on them in 2001; there is growing scientific interest in the importance of the sea floor as fish habitat; and studies have shown that the survival rate of

---

(75) *Committee Proceedings*, 18 March 2003. In 2001, this Committee recommended that the federal government invest more research resources, on a priority basis, to ensure that the aquaculture industry remains within ecological limits and that fish habitat and the sustainability of the wild fishery are not compromised. See Standing Senate Committee on Fisheries, *Aquaculture in Canada's Atlantic and Pacific Regions*, June 2001.

(76) Government of Canada, *Canada's Oceans Strategy, Policy Framework*, July 2002.

juvenile fish increases with the increasing complexity of fish habitat.[77] Media reports have since recounted scientists' concern about the future of deep-sea corals. In some areas of the world, much of the supply of deep-sea corals is believed to be damaged.

Fisheries and fish habitats are sometimes shared internationally.[78] For instance, when CEC representatives appeared before the Committee, they spoke about the Marine Species of Common Conservation Concern (MSCCC) project. In this wide-ranging initiative, the governments of Mexico, the United States and Canada, NGOs, marine scientists, the private sector and other parties are working together to develop a long-term cooperative agenda to help conserve migratory or transboundary marine species that are at risk. To date, the three governments have agreed upon 16 MSCCCs. As well, the CEC has developed a common classification and mapping system for marine ecosystems that are shared.[79]

Pressures on fish habitat are many and diverse, and they must be monitored. The 1986 Fish Habitat Policy's "No Net Loss" principle and its objective of "net gain" in fish habitat imply an accounting of "gains" and "losses" against common reference points. In 2001, with regard to the Great Lakes basin region, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development concluded that: there were major gaps in the information needed to make sound decisions in areas such as wetlands, soils and fish habitat; the DFO had limited information on the state of fish habitat; monitoring and measurement systems were deficient; and the Department did not know whether it was progressing toward its objective of a "net gain" in fish habitat. The Atlantic Salmon Federation stressed the need to establish an up-to-date database to determine the extent of salmon habitat degradation, and a monitoring system to assess the effectiveness of remedial measures taken. On the subject of ocean munitions disposal sites, witnesses called on the federal government to immediately begin monitoring the waters surrounding known sites. The Pacific Fisheries Resource Conservation Council stressed the importance of expanding monitoring activity in freshwater and marine environments to assess the effects of climate change, which it described as a chief threat to the survival of Pacific salmon.

It is the Committee's understanding that the DFO plans to use a "results-based management and accountability framework" to assess progress in conserving and protecting fish habitat, and in implementing Canada's Oceans Strategy. Essentially, such frameworks report on

---

(77) *Committee Proceedings*, 16 April 2002.

(78) *Committee Proceedings*, 10 June 2003.

(79) The classification system is based on geographically distinct natural communities that share a large majority of species and function together as a conservational unit on a continental scale. This is considered the first step towards developing complementary conservation and management approaches

accomplishments achieved as measured against performance expectations and commitments. This makes monitoring all the more important.

F. Stewardship and Public Education

With a good stewardship program, more people will be involved, and habitat will be at the forefront of people's minds.

– *Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, DFO, Committee Proceedings, 16 October 2001*

We are not talking about tens of millions of dollars or hundreds of millions or billions of dollars. We are talking about millions of dollars.

– *The Hon. John Fraser, Chair of the Pacific Fisheries Resource Conservation Council, Committee Proceedings, 18 March 2003*

Our approach is that you have to, in many ways, embarrass the government into doing its job.

– *Dr. Derek Davis, Chair of the Marine Invertebrate Diversity Initiative, Committee Proceedings, 16 April 2002*

We have a "fish-first" approach, whereby we focus upon sustainability for the long term. We have created a "living plan," in the sense that it is not to be a report collecting dust on the shelf. Rather, it is an ongoing process.

– *Richard Erhardt, Biologist, Taku River Tlingit First Nation, Committee Proceedings, 28 May 2003*

We are doing something, but it is equally fair to say that more needs to be done at the school level.

– *Robert McLean, Director, Wildlife Conservation, Environment Canada, Committee Proceedings, 11 June 2002*

Undoubtedly the most vital piece of knowledge you can give children ... is a knowledge of how species relate to each other, to human beings and their habitat – ecology, not biology.

– *Ken Harris, Chief, Habitat Conservation Division, Environment Canada, Committee Proceedings, 11 June 2002*

Stewardship involves making conscious decisions every day to act responsibly in conserving, protecting and enhancing Canada's fish habitats and oceans.[80] It also involves much more. Across Canada, for many years, a great many dedicated individual citizens, voluntary groups, organizations and communities, have been directly involved in stewardship activities to protect and restore fisheries and fish habitat. Their varied actions have included

---

in the three countries. – William V. Kennedy, Executive Director, CEC, Letter to the Chair, 17 September 2003.

(80) DFO, *Stewardship – Working With Canadians to Safeguard Our Marine and Freshwater Legacy*, http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/getinvolved-prendrepart/brochure/brochure_e.asp.

stabilizing stream banks, enhancing fish stocks, planting riparian vegetation, improving water flows, mapping resources, and other similar activities.

In the course of the Committee's hearings, it became apparent that activities performed by some organizations involve roles that have traditionally been undertaken directly by government. For example, in April 2002, the Chair of the Marine Invertebrate Diversity Initiative (MIDI) appeared before the Committee and described the history and activities of this non-profit society, which has many governmental and non-governmental partners. The MIDI was set up to develop a comprehensive, current and standard reference on marine invertebrates(81) on the Scotian Shelf and in the Bay of Fundy and the Gulf of Maine, in the form of a Web-accessible database.

Another group involved in mapping habitat is the Taku River Tlingit First Nation (TRTFN), which is developing its stewardship capacity in the Taku River drainage system – an area that encompasses about 18,800 km^2 in northwestern British Columbia near the Yukon border, and one of the most pristine wilderness areas in Canada. In May 2003, a panel of witnesses appeared before the Committee to outline the varied activities conducted by the TRTFN along the 75 km-long Taku River, a watercourse that flows into southeast Alaska and supports approximately 27 species of fish. In sum, the TRTFN has initiated and is managing a cooperative, ongoing, strategic Watershed-based Fish Sustainability Planning (WFSP) process to ensure that fish and fish habitat are conserved in the long term. The success of the WFSP was attributed to its community-driven approach and its emphasis on transparent decision-making. The habitat mapping exercise predates the WFSP but is a priority in the overall plan because it contributes to a database that is essential for long-term planning.(82)

By all accounts, communities' involvement in stewardship helps to instil positive attitudes and local pride, and to increase awareness of the importance of fish habitat. Employment and economic benefits may also be generated. Stewardship is an important aspect of Canada's Oceans Strategy, and can also be an effective means of restoring or improving previously damaged fish habitat and achieving an overall "net gain" in the productive capacity of fish habitat, as set out in the DFO's 1986 Fish Habitat Policy. It should also be noted, however, that – as various witnesses pointed out – habitat rehabilitation can be inherently more costly than protecting habitat in the first place.

---

(81) Invertebrates are animals without a backbone (e.g., clams, sea slugs, squid, crabs, barnacles, worms, jellyfish, sea cucumbers, sea urchins, sponges and corals). See *Committee Proceedings*, 16 April 2002.

(82) *Committee Proceedings*, 28 May 2003.

In our hearings, DFO officials stated that the Department participates and supports stewardship initiatives "as much as its resources will permit."[83] The testimony suggested that the best examples were in British Columbia, a province where the Department has a long history of community involvement through initiatives such as the Salmonid Enhancement Program (SEP). Launched in 1977 to reverse the decline in Pacific salmon and steelhead, the SEP set a precedent by making many citizens of that province hands-on partners in the effort. Much of the work focused on large projects (e.g., salmon hatcheries, spawning channels and lake fertilization), but a considerable amount of work was also performed in smaller community projects, such as refurbishing damaged streams. Enthusiasm and support for such activities were said to be as strong today as two decades ago.

In March 2003, the Pacific Fisheries Resource Conservation Council expressed deep concern about the drastic reduction in government spending on stewardship in British Columbia, which the Council feared would compromise the ability of stewardship groups to continue to perform their valuable work. To highlight the need for continued government support, the Council commissioned a study paper in 2001 to describe the upsurge in public involvement in protecting and rehabilitating salmon habitat in the province.[84] The PFRCC also acknowledged, in its 2001-2002 *Annual Report*, the leadership roles played by government-paid staff[85] in guiding community groups and funding community stewardship efforts. However, Committee members learned that, since then:

- Unprecedented provincial government cuts had been made to stream and watershed restoration programs; and
- Annual federal funding of $8.1 million to the Habitat Conservation and Stewardship Program (established under the federal Pacific Fisheries Adjustment and Restructuring program, or PFAR) was about to run out.[86]

---

(83) *Committee Proceedings*, 16 September 2003.

(84) Dr. Marvin L. Rosenau and Mark Angelo, *The Role of Public Groups in Protecting and Restoring Freshwater Habitats in British Columbia, with a Special Emphasis on Urban Streams*, Paper prepared for consideration by the PFRCC, http://www.fish.bc.ca/html/fish2320.htm.

(85) These are community advisors, habitat stewards, habitat fisheries officers, stewardship coordinators and habitat auxiliaries. See PFRCC, *Annual Report 2001-2002*, http://www.fish.bc.ca/reports/PFRCC_2001-2002_Annual_Report.pdf.

(86) *Committee Proceedings*, 18 March 2003. The PFAR has since ended. The Habitat Conservation and Stewardship Program (HCSP) was a major component of the Resource Rebuilding Strategy announced in June 1998 as part of the five-year PFAR. Of the PFAR's $400-million budget, the HCSP received $35 million (over five years) to form partnerships to enhance habitat protection and expand community stewardship capability. Other programs funded over the five-year period included: the Habitat

Besides enumerating adult and juvenile salmon, tagging and releasing fish, and making public presentations to over 4,400 landowners, the PFAR's achievements included: over 34,000 m of fencing to protect riparian (streamside) vegetation from damage; approximately 109,000 trees planted in riparian zones; the restoration of 638,000 m^2 of in-channel fish habitat; and the restoration and creation of 180,000 m^2 of off-channel habitat, 6,200 m^2 of estuarine habitat, and 238,000 m^2 of lake habitat.(87)

In British Columbia, large salmon hatcheries and spawning channels have been used to enhance Pacific salmon, as have a greater number of smaller-scale activities. The Committee heard, however, that increased hatchery production of juveniles did not necessarily result in a greater number of adult fish, because the ocean has a finite carrying capacity. The Committee was also told of concerns about the long-term effects on wild stocks of hatcheries, including possible genetic effects. It was advised that priority should be given to smaller-scale habitat rehabilitation projects that promote more natural enhancement techniques and lend themselves more readily to public involvement. It was suggested that bureaucratic inertia may have been behind the tendency to close smaller hatcheries, particularly community-based ones, some of which were described as very conservation-based.(88)

In the next phase of its fish habitat study, the Committee hopes to learn more about stewardship issues in that province.

As mentioned in a previous section, the Atlantic Salmon Federation called on the DFO to undertake a wild Atlantic salmon habitat restoration program involving river-specific remedial projects based on the active involvement of community stewardship organizations. According to the ASF, which described itself as a ready and able partner in this endeavour, the decline in Atlantic salmon and the closure of some rivers in recent years had resulted in fewer volunteers at a time when they were needed most. The ASF felt that the DFO had done very little to rally local volunteers, and that, while governments supported the notion of community-based watershed management, their efforts to stimulate the formation of community-based

---

Restoration and Salmon Enhancement Program ($23 million) to fund habitat restoration, stewardship and stock-rebuilding projects operated and administered by community groups and agencies; and the Strategic Stock Enhancement Program ($12 million) to save stocks in imminent danger of extinction. A $30-million Pacific Salmon Endowment Fund (PSEF) was also created. The PSEF, which is held in trust by a Pacific Salmon Endowment Society, earns interest that helps fund stewardship and restoration programs. The Pacific Salmon Foundation was selected as program manager in February 2001.

(87) PFRCC, Brief submitted to the Committee, 18 March 2003.

(88) *Committee Proceedings*, 18 March 2003.

management groups in the Atlantic region had been limited. In addition, the ASF considered the participation of Aboriginal people in such groups to be essential.[89]

Officials of Environment Canada and its Canadian Wildlife Service (CWS) appeared before the Committee to describe Environment Canada's approach to conserving habitat, and outline the activities that the Department carries out, supports and funds across the country.[90] The Department works with a very broad spectrum of partners in fish habitat-related areas, and is engaged in a number of ecosystem initiatives. Of particular interest to Committee members was the Atlantic Coastal Action Program (ACAP), one of the Department's larger community-based programs, and said to rely heavily on local involvement and support at 14 regional sites. Each ACAP site has formed an incorporated, non-profit organization that has its own board of directors and maintains a full-time paid coordinator and an office. Community stakeholders contribute most of the resources through volunteer labour, in-kind contributions and financial support. Communities define common objectives for environmentally appropriate uses of resources, and develop plans and strategies to achieve them.[91] To learn more about the program, a Committee working group undertook a two-day, informal fact-finding trip in early October to three ACAP sites located in southeast New Brunswick (ACAP Saint John Inc.; the St. Croix Estuary Project Inc.; and the Eastern Charlotte Waterways Inc.). The Committee will convey its findings in its forthcoming final report.

It was often suggested to Committee members that strong public sentiment in support of fish habitat reduces the likelihood that habitats will be abused. In this regard, the promotion of compliance through information, education and other means can be just as important as enforcing and applying the law. Several of the 1986 Fish Habitat Policy's eight strategies are supportive of an informed and active citizenry (e.g., integrated resource planning, habitat improvement, public awareness and education). Both the DFO and Environment Canada use a variety of communication techniques and activities to help promote public awareness of the importance of fish habitat. These include making presentations to various community groups and schools, preparing and distributing habitat guidelines and codes of practice, developing educational and training materials, and providing information on the Internet.

---

(89) *Committee Proceedings* and Brief submitted to the Committee, 23 April 2002.

(90) The CWS handles wildlife matters that are the responsibility of the federal government. These include the protection and management of migratory birds, nationally significant habitat and endangered species, and work on other wildlife issues of national and international importance. In addition, the CWS does research in many fields of wildlife biology.

(91) *Committee Proceedings*, 11 June 2002. There are two ACAP sites located in Newfoundland, two in Prince Edward Island, five in Nova Scotia, and five in New Brunswick.

The education community can also be powerful partner in raising awareness and understanding of the importance of fish habitat. On this point, the ASF reminded the Committee of its long history in increasing public awareness through school-based education programs. Committee members also heard of an initiative in Manitoba where teachers and students were developing a variety of activities around local wetlands. Students would be expected to investigate the role that healthy wetlands play in contributing to clean water; they would be encouraged to visit a wetland site in their community to conduct research, and be able to discuss their findings with experts in the field. They would also be asked to become "wetlands winners" and do something positive to make their local wetland healthier. A program called Project WILD was also praised. Based on the premise that "young Canadians have a vital interest in learning about their natural world, how their actions affect the sustainability of life on our planet, and how they can become responsible inhabitants of the Earth," Project WILD is designed to infuse ecological themes into the regular curriculum subjects, such as art, health, language arts, math, music, physical education, science, and social studies.(92)

Another program mentioned was Salmonids in the Classroom – a partnership between the DFO, the B.C. Teachers Federation and school boards that involves about 40,000 students who raise salmon in their classrooms, from eggs to fry. Interested teachers receive aquariums, materials and educational resources to assist in teaching and learning about the life cycle of salmon. One DFO official remarked that the program had done more to raise public awareness of fish and fish habitat in British Columbia than any other DFO activity.(93)

CONCLUDING REMARKS

> *The bottom line is that without habitat, there are no fish and no related benefits to Canadians.*
>
> – *Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science, DFO, Committee Proceedings, 16 October 2001*
>
> *Your point is well taken that ... polling data support our efforts to try to secure resources for the program.*
>
> – *Richard Wex, Director General, Habitat Management Directorate, DFO, Committee Proceedings, 16 September 2003*
>
> *[W]hen bean counters are setting policy on complicated things that involve science, history, culture, wild things and the great outdoors, it is a prescription for folly. I think we could make some terrible mistakes unless someone does not get on top of this.*
>
> – *The Hon. John Fraser, Chair of the Pacific Fisheries Resource Conservation Council, Committee Proceedings, 18 March 2003*

---

(92) *Committee Proceedings*, 11 June 2002.

(93) *Committee Proceedings*, 16 September 2003.

I could not believe how lucky we were to get the Oceans Act. I weep salt tears when I realize what we have been able to do with it in the intervening years.

– *Dr. Jon Lien, Chair of the Minister's Advisory Council on Oceans, Committee Proceedings, 23 September 2003*

My most fervent wish is that over time, instead of making many more commitments, departments will concentrate more on meeting the ones they have made.

– *Johanne Gélinas, Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Committee Proceedings, 19 February 2002*

There is little doubt that years of budgetary restraint have had a pervasive effect on the DFO. Among other things, a shift has taken place in the way the fish habitat program is being delivered: fish habitat management has now become "everyone's business."

Committee members were made aware that the DFO recently initiated a Departmental Assessment and Alignment Project to align funding with departmental priorities, and identify possible options for improving the efficiency and effectiveness of programs and services. **It would be a serious mistake if the Department's fish habitat program were to be adversely affected by an internal reallocation. Moreover, the Committee strongly believes that the DFO needs additional new funding.** From what we heard, the Department does not have adequate resources to meet current challenges in fish habitat, let alone future ones. Among other things, the Department needs more resources to:

- deliver the national Fish Habitat Management Program in all areas of the country;
- fully apply the 1986 federal Fish Habitat Management Policy;
- conduct research and monitoring on invasive aquatic species, which are a significant threat to Canada's aquatic ecosystems;
- meet its legislative responsibilities under the *Canadian Environmental Assessment Act* and the new *Species at Risk Act*;
- implement the *Oceans Act*, which is long overdue;
- fulfil Canada's regional and international commitments, such as those in the Great Lakes and St. Lawrence River basin;
- respond to industrial development activity in the North, particularly in the western Arctic;
- encourage fish habitat stewardship and fund fish habitat restoration;
- educate the public; and
- undertake the scientific research the Department needs to make informed decisions.

The one message that emerged loud and clear in virtually all of our discussions was that the DFO lacks the scientific information that it needs to carry out its mandate effectively. The Department needs additional and sustained funding for scientific research.

APPENDIX A

Strategic Directions for Implementing *Canada's Oceans Strategy*, Policy Objective on "Understanding and Protecting the Marine Environment," July 2002

Improved scientific knowledge base for estuarine, coastal and marine ecosystems:

- Improve co-operation in the collection, monitoring and disseminating of information, including the integration of traditional ecological knowledge;
- Better understand ecosystem dynamics including climate, variability and the impact of change on living marine resources, as well as a new orientation towards operational oceanography;
- Promote the development of a State of the Oceans Reporting system;
- Promote academic liaison on oceans research for and among natural and social sciences, especially through the Oceans Management Research Network; and
- Strengthen the co-ordination of ocean science in support of ocean management.

Policies and programs aimed at marine pollution prevention:

- Improve existing legislation and guidelines on marine environmental protection and maintain an on-going review and assessment of the adequacy of marine pollution prevention standards;
- Support the implementation of the National Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities, in particular the identified priority areas of sewage and physical alteration/destruction of habitat;
- Develop a more proactive implementation of the fish habitat protection policy;
- Develop a framework for a National Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Sea-based Activities to address priority areas such as ballast water discharges and the introduction of exotic species; and
- Promote the implementation of the green infrastructure program in coastal communities to improve sewage treatment.

Conservation and protection of the marine environment:

- Develop a strategy for a national network of Marine Protected Areas;
- Support and promote efforts to protect underwater cultural heritage;
- Establish and implement a Marine Environmental Quality policy and operational framework under the *Oceans Act*; and
- Support new legislation, regulations and policies and programs aimed at protecting marine species at risk.

Source: Government of Canada, *Canada's Oceans Strategy*, http://www.cos-soc.gc.ca/doc/cos-soc/directions_e.asp.

APPENDIX B

Witnesses

The following list includes witnesses who appeared during the First or Second Sessions of the Thirty-seventh Parliament on those aspects of the Committee's orders of reference relating to fish habitat. Additional witnesses appeared on other aspects of these orders of reference, such as straddling stocks.

First Session, Thirty-seventh Parliament

April 3, 2001
From the Coalition of Concerned Citizens of Caledon:
Charles Birchall, Legal Counsel;
Rodney Northey, Legal Counsel;
Andrew Dumyn, Member.

May 30, 2001
From the Aggregate Producers' Association of Ontario:
Jonathan Kahn, Partner, Toronto Office, Blake, Cassels & Graydon LLP;
Jackie Fraser, Environment and Resources Manager.

From the James Dick Construction Limited:
Donald C. Hindson, Q.C., Cattanach Hindson Sutton Van Veldhuizen;
David Wayne Fairbrother, Partner, Belleville Office;
Greg Sweetman, Resources Manager;
James Parkin, Partner, MacNaughton Hermsen Britton Clarkson Planning Limited.

16 October 2001
From the Department of Fisheries and Oceans:
Paul Cuillerier, Director General, Habitat Management and Environmental Science;
Richard Nadeau, Director, Habitat Operations, Habitat Management and Environmental Science;
Patrice LeBlanc, Director, Habitat Program, Habitat Management and Environmental Science.

20 November 2001
From the International Institute for Sustainable Development:
Arthur J. Hanson.

From 2WE Associates Consulting Ltd.:
Geoffrey L. Holland, Consultant.

19 February 2002
From the Office of the Auditor General of Canada:
Johanne Gélinas, Commissioner of the Environment and Sustainable Development;
John Reed, Principal;
Gordon Stock, Director;
Neil Maxwell, Principal.

26 March 2002
From Ducks Unlimited Canada:
J. Barry Turner, Director of Government Relations;
Ian Campbell, Senior Agricultural Policy Analyst.

16 April 2002
From the Ecology Action Centre:
Mark Butler, Marine Coordinator.

From the Marine Invertebrate Diversity Initiative Society:
Derek Davis, Chair.

23 April 2002
From the Atlantic Salmon Federation:
Stephen Chase, Vice-President, Governmental Affairs.

28 May 2002
From Transport Canada:
Tom Morris, Manager, Environmental Protection.

11 June 2002
From Environment Canada:
Robert McLean, Director, Wildlife Conservation;
Ken Harris, Chief, Habitat Conservation Division.

Second Session, Thirty-seventh Parliament

18 March 2003
From the Pacific Fisheries Resource Conservation Council:
The Honourable John Fraser, Chair;
Jeffrey Marliave, Member;
Paul LeBlond, Member.

28 May 2003
From the Taku River Tlingit First Nation:
John Ward, Spokesperson;
Richard Erhardt, Biologist;
Peter Kirby, Chief Executive Officer of Taku Wild Products, TRTFN Capital Projects Manager and Economic Development Officer.

3 June 2003
As an individual:
Terrance Long, Consultant for Hazardous Management Disposal.

From the Waycobah First Nation:
Morley Googoo, Chief;
Wanda Arnold, Director of Operations.

From Human Factors Applications, Inc.:
Rick Hanoski, Division Manager.

From Alion Science and Technology:
Jennifer Mokos, Division Manager, Chemical Technology, and Vice-President.

10 June 2003
From the Commission for Environmental Cooperation of North America:
Victor Shantora, Acting Executive Director;
Geoffrey Garver, Director, Submissions on Enforcement Matters Unit.

16 September 2003
From the Department of Fisheries and Oceans:
Richard Wex, Director General;
Richard Nadeau, Director, Habitat Operations, Habitat Management Directorate;
Patrice LeBlanc, Director, Habitat Programs, Habitat Management Directorate;
Christine Stoneman, Acting Director, Habitat Policy and Regulatory Affairs, Habitat Management Directorate.

23 September 2003
From the Minister's Advisory Council on Oceans:
Jon Lien, Chair.

30 September 2003
From Myles and Associates:
Myles Kehoe, Partner;
Michael Ojolek, Partner.

7 October 2003
From the Artificial Reef Society of British Columbia:
Jay Straith, Past President.

21 October 2003
From the Office of the Auditor General of Canada:
Johanne Gélinas, Commissioner of the Environment and Sustainable Development;
John Reed, Principal;
Neil Maxwell, Principal.

Persons Met During Fact-Finding Work in New Brunswick (1 and 2 October 2003)
Larry Hildebrand, Manager, Sustainable Communities and Ecosystems Division, Environment Canada;
Roy Parker, Environmental Effects Officer, Environment Canada;
Tim Vickers, Executive Director, ACAP Saint John, Inc.;
Gay Wittrien, Administrative Assistant, ACAP Saint John, Inc.;
Art MacKay, Executive Director, Saint Croix Estuary Project, Inc.;
Bill McAlister, Chair, Saint Croix Estuary Project, Inc.;
Mary Gilmore, Administrative Assistant, Saint Croix Estuary Project, Inc.;
Mark McGarrigle, Programme Co-ordinator, Ganong Nature Park;
Susan Farquharson, Executive Director, Eastern Charlotte Waterways, Inc.

LE SÉNAT
DU CANADA

THE SENATE
OF CANADA

L'HABITAT DU POISSON

Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent

des pêches et des océans

Président
L'honorable Gerald Comeau

Vice-présidente
L'honorable Joan Cook

Novembre 2003

MEMBRES

L'honorable Gerald Comeau, *Président*

L'honorable Joan Cook, *Vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Willie Adams
* Sharon Carstairs, C.P. (ou Fernand Robichaud, C.P.)
Ethel Cochrane
Elizabeth Hubley
Janis G. Johnson
* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)
Frank W. Mahovlich
Michael Meighen
Gerard Phalen
Marilyn Trenholme Counsell
Charlie Watt

* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs George Baker, C.P., John Buchanan, C.P., Catherine Callbeck, Pat Carney, C.P., Thelma Chalifoux, Eymard Corbin, Pierre De Bané, C.P., Isobel Finnerty, Michael Forrestall, Aurélien Gill, Alasdair Graham, C.P., Mobina Jaffer, Colin Kenny, Lorna Milne, Wilfred Moore, Marcel Prud'homme, C.P., Brenda Robertson, William Rompkey, C.P., Mira Spivak et James Tunney étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux sur ce sujet au cours de la première ou de la deuxième session de la 37e législature.

Personnel de recherche :
Claude Emery, Bibliothèque du Parlement

Till Heyde
Le greffier du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du 6 novembre 2002 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches reçoive la permission d'étudier, afin d'en faire rapport, les questions relatives aux océans et aux pêches;

Que les documents et témoignages recueillis par le comité sur ces mêmes questions au cours de la première session de la 37e législature soient renvoyés au Comité;

Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 30 juin 2003; et

Que le Comité soit autorisé, nonobstant la pratique habituelle, à déposer son rapport final auprès du Greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas alors, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat, avec la permission du Sénat et conformément à l'article 30 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit :

Que le Comité sénatorial permanent des pêches reçoive la permission d'étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, les questions relatives aux stocks chevauchants et à l'habitat du poisson;

Que les documents et témoignages recueillis par le Comité sur ces mêmes questions au cours de la 1re session de la 37e législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 31 décembre 2003.

Après débat, la motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

Page

AVANT-PROPOS i

POURQUOI UNE ÉTUDE SUR L'HABITAT DU POISSON? 1

CADRE DE GESTION 6

A. Le Programme national de gestion de l'habitat du poisson 6
B. La *Loi sur les pêches* 9
1. Les articles 35 et 36 de la Loi 11
2. La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986 13
3. Les évaluations environnementales en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* 17
C. La *Loi sur les océans* 19

CE QUE LES MEMBRES DU COMITÉ ONT ENTENDU À CE JOUR : PRINCIPAUX SUJETS 21

A. Application de la *Loi sur les pêches* 21
B. La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986 26
C. La *Loi sur les océans* 29
D. Collaboration et action coopérative 31
E. Recherches scientifiques et surveillance de l'habitat 37
F. Intendance et information du public 42

CONCLUSION 48

ANNEXE A : Orientations stratégiques pour la mise en œuvre de la *Stratégie sur les océans* « Compréhension et protection de l'environnement marin », juillet 2002 51

ANNEXE B : Témoins 53

AVANT-PROPOS

Les Autochtones disent que tout ce qu'on fait doit honorer les sept générations précédentes et aussi enrichir les sept générations suivantes.

– *Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans* [ci-après nommées Délibérations du Comité], *19 février 2002*

Il y a au pays une nouvelle prise de conscience en ce qui concerne nos paysages, notre eau et notre air.

– *Barry Turner, directeur des Relations gouvernementales, Canards Illimités Canada, Délibérations du Comité, 26 mars 2002*

J'ai travaillé pour sept ministres des Pêches et non seulement celui qui est en poste aujourd'hui. De fait, l'urgence prend toujours le pas sur les objectifs à long terme.

– *Jon Lien, président du Conseil consultatif du ministre sur les océans, Délibérations du comité, 23 septembre 2003*

Gérer les pêches, c'est plus que simplement établir le total des prises admissibles, délivrer les permis aux pêcheurs et répartir les quotas. C'est également s'occuper d'une ressource plus fondamentale : l'habitat du poisson, c'est-à-dire les milieux naturels dont les poissons dépendent.

Dès le départ, le Comité sénatorial savait que cette étude posait de nombreux défis. Le Canada est un pays immense, et les problèmes varient d'une région à l'autre. L'habitat du poisson est vulnérable à diverses menaces, tant petites que grandes. Un certain nombre d'activités économiques, comme l'exploitation forestière, l'exploitation minière, la production d'énergie et l'agriculture, exercent des pressions légitimes sur les ressources aquatiques. Souvent, il se peut que personne ne soit directement responsable des dégâts causés à l'habitat du poisson, comme c'est le cas quand des polluants sont présents dans les eaux habitées par le poisson. Trop souvent également, la science ne peut fournir aux décideurs l'information dont ils ont besoin.

Ce rapport provisoire s'appuie sur des témoignages couvrant deux sessions de la 37e législature. L'intérêt du Comité pour l'habitat du poisson est issu de son rapport de février 2002, *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du Nord.* Une fois ce rapport déposé, nous avons tenu des audiences préliminaires sur l'habitat du poisson jusqu'en juin 2002, quand la première session de la législature a pris fin. À la deuxième session, le Comité a reçu le mandat d'étudier « les questions relatives aux stocks chevauchants et à l'habitat du poisson ». Un rapport sur les *Stocks de poissons chevauchants de l'Atlantique Nord-Ouest* a été déposé au Sénat en juin 2003.

En tant que membres du Comité, nous estimons, pour deux raisons, qu'il est maintenant opportun de rendre public ce que nous avons entendu jusqu'à maintenant. D'abord,

nous en sommes à la mi-temps de notre étude. Ensuite, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) vient d'entreprendre un projet d'évaluation et d'alignement pour faire correspondre le financement aux priorités du Ministère, et pour examiner les options possibles en vue d'améliorer le rendement et l'efficacité de ses programmes et services.

Pour ce qui est de l'habitat du poisson, nos objectifs sont les suivants :

- donner un aperçu du contexte constitutionnel de la gestion de l'habitat du poisson au Canada;
- présenter brièvement les programmes gouvernementaux en cours partout au pays;
- évaluer l'efficacité des programmes fédéraux, particulièrement ceux qui supposent des partenariats ou une cogestion avec l'industrie, les ONG, les Autochtones, les populations locales et le public;
- faire rapport sur toute stratégie nouvelle ou novatrice pour l'intendance;
- visiter les régions du pays où des mesures d'intendance de l'habitat du poisson ont porté des fruits, et signaler l'important travail des bénévoles et du public pour protéger, restaurer et mettre en valeur l'habitat du poisson;
- sensibiliser et informer davantage sur les questions d'habitat du poisson au Canada.

Le présent rapport est un rapport provisoire; c'est un compte rendu du travail en cours. Bien des témoins doivent encore se présenter devant nous et nous donner leur avis. Du 1er au 2 octobre 2003, un groupe de travail du Comité a fait un voyage informel dans le sud-est du Nouveau-Brunswick pour en apprendre davantage sur le Plan d'assainissement du littoral atlantique (PALA) d'Environnement Canada et sur le rôle des populations locales dans l'intendance de l'habitat du poisson. Dans les prochaines semaines, les membres du Comité espèrent en apprendre davantage sur les activités d'intendance ailleurs au pays. Nos résultats seront traités plus en détail dans notre rapport final.

L'habitat du poisson est une richesse commune vitale. Il fait partie de notre héritage commun; nous en avons la charge et nous devons aussi nous assurer de le transmettre en bon état à ceux et celles qui nous suivront.

Grand merci à tous ceux qui ont mis si généreusement leur temps à notre disposition pour notre étude.

Le Président

GERALD COMEAU

L'HABITAT DU POISSON : RAPPORT INTÉRIMAIRE DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

POURQUOI UNE ÉTUDE SUR L'HABITAT DU POISSON?

D'après les sondages que nous avons réalisés un peu partout, le public s'inquiète surtout de la diminution et de la perte de l'habitat du poisson.

– *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

D'après les sondages, l'environnement occupe toujours un rang très élevé dans l'esprit des Canadiens.

– *Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, Délibérations du comité, 16 septembre 2003*

Les Canadiens sont plus sensibilisés aux océans. [...] Pour eux, des océans sains et durables constituent un volet important du Canada, de la culture et du caractère canadiens.

– *M. Jon Lien, président du Conseil consultatif sur les océans du Ministre, Ministère des Pêches et des Océans, mémoire présenté au Comité, 23 septembre 2003.*

On gère et on réglemente la pêche afin de s'assurer que les pêcheurs n'exploitent pas les stocks de poisson au-delà de leur capacité et répartir les prises entre des utilisateurs concurrents de la ressource. Cependant, la théorie moderne de la gestion des pêches reconnaît que la conservation englobe également une ressource plus élémentaire : l'habitat du poisson, c'est-à-dire les éléments qui soutiennent la vie, à savoir les milieux où les poissons se reproduisent, s'alimentent, migrent et croissent.

L'habitat du poisson est un important aspect de la politique d'intérêt public, parce que les pêches constituent un facteur majeur de la prospérité économique du Canada. En 2002, les exportations de produits de la pêche commerciale ont atteint le chiffre record de 4,7 milliards de dollars. Par ailleurs, quelque 3,6 millions de pêcheurs récréatifs consacrent près de sept milliards de dollars par année à la pratique de leur sport. La ressource a d'autres avantages appréciables; ainsi, elle entretient les modes de vie traditionnels des peuples autochtones et des habitants de collectivités rurales éloignées et elle contribue à la qualité de vie de tous les Canadiens. En plus de procurer des avantages économiques, sociaux et culturels, des milieux dulçaquicoles estuariens et marins productifs et sains sont des indicateurs de la nature saine et sûre des milieux naturels.

L'habitat du poisson est endommagé ou détruit par l'activité humaine ou par des changements mineurs ou majeurs. En fait, les dommages causés à l'habitat du poisson peuvent

menacer le poisson davantage que la surpêche. Il existe de nombreuses formes de menaces – physiques, biologiques et chimiques – qui ne sont pas toujours évidentes ou visibles et qui peuvent ne devenir apparentes que lorsque le poisson a disparu. On sait que les grands barrages hydroélectriques et les canaux de dérivation perturbent considérablement le milieu aquatique, mais des ponceaux mal installés qui empêchent les poissons migrateurs de passer peuvent être également très nuisibles. Le rejet d'effluents pollués dans l'eau peut détériorer la qualité de l'eau et, conséquemment, celle de l'habitat du poisson. Les utilisations industrielles et autres du milieu aquatique doivent donc faire l'objet d'une gestion judicieuse destinée à prévenir ou à réduire le plus possible les préjudices ou à faire en sorte que l'habitat soit un meilleur milieu de vie et de reproduction du poisson. Voici quelques exemples de menaces courantes qui pèsent sur l'habitat sur l'habitat du poisson :

- l'enlèvement de sable ou de gravier des plages, des rives ou des lits des cours d'eau;
- le déversement d'eaux usées par les industries et les municipalités;
- la dérivation des cours d'eau;
- le dragage ou le remplissage des battures ou des marais;
- les activités de dragage liées à la construction de ports en eau profonde;
- les accidents qui surviennent au cours de l'exploitation des réserves de pétrole et de gaz naturel en haute mer;
- l'exploitation minière des fonds marins;
- l'apport de limon, de contaminants et d'autres polluants;
- le défrichement de terrains pour permettre l'exploitation agricole et l'aménagement urbain;
- la mauvaise utilisation de pesticides;
- la construction d'installations électriques;
- l'endiguement et l'aménagement de chenaux;
- la construction de chaussées, de quais, de ports de plaisance et de réservoirs;
- l'exploitation forestière et l'entreposage des billes de bois;

- la construction de pipelines, de lignes de transmission, de route et de voies ferrées[1].

Les sondages d'opinion publique révèlent clairement et invariablement que la grande majorité des Canadiens se soucient de la gestion des ressources halieutiques et des habitats du poisson. Le public est particulièrement préoccupé par la contamination du milieu aquatique. Très peu de Canadiens (6 p. 100 des répondants) croient fermement que leurs océans et leurs voies navigables sont « relativement sains et propres »[2]. La pollution est considérée comme la plus grande menace; la plupart des Canadiens (75 p. 100) souhaitent que le gouvernement mette l'accent sur la protection de l'environnement. Plus des trois quarts de la population appuie la protection obligatoire des habitats des plantes et animaux menacés de disparition (ainsi que des plantes et animaux eux-mêmes), alors que seulement 11 p. 100 estime qu'il faut confier aux politiques la tâche de choisir les habitats qui bénéficieront d'une protection[3].

Le Canada est une mosaïque biologique de régions écologiques uniques et cela explique que les enjeux liés à l'habitat du poisson varient d'une région à l'autre. En 2001, par exemple, le Comité indiquait dans un rapport que le lac Winnipeg – le plan d'eau douce le plus grand et le plus important, du point de vue économique, à l'ouest des Grands Lacs – requiert un programme de mesures correctives[4]. Partout au Canada, dans les régions intérieures, les terres humides qui filtrent l'eau et en retirent les impuretés sont exploitées commercialement et ont été transformées en terres agricoles ou servent à d'autres usages. Dans le sud de l'Ontario, plus de 70 pour 100 des terres humides ont disparu. Les dommages causés à l'habitat du poisson seraient une cause principale de la diminution des populations de poisson dans le bassin des Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent[5]. Cette région est habitée par 16 millions de Canadiens et il est prévu que les pressions environnementales augmenteront en raison de la croissance démographique et de l'urbanisation, de l'activité industrielle et agricole et des exigences

---

(1) MPO, *La loi et l'habitat du poisson au Canada*, 1991. L'exploitation minière des fonds marins ne constitue pas un problème, pour le moment.

(2) Pollara Strategic Public Opinion and Market Research, *Enquête repère sur l'opinion publique effectuée pour le compte de Pêches et Océans Canada*, juin 2000.

(3) Environics Research Group, *Enquête repère*, novembre 2001 et mars 2002.

(4) Comité sénatorial permanent des pêches, *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du nord*, février 2002, http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/fish-F/rep-f/repintfeb02-f.htm.

(5) Commissaire à l'environnement et au développement durable, *Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent*, 2001. (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c101menu_f.html).

touchant aux loisirs. Dans le fleuve Saint-Laurent, la pollution par des produits toxiques a décimé la population de bélugas. Les experts croient également que certaines espèces de poisson sont sur le point de disparaître en raison de la contamination de l'eau. Partout au pays, des polluants biologiques – des espèces aquatiques étrangères et envahissantes – continuent de peser sur les écosystèmes dulçaquicoles et marins et causent des milliards de dollars de dommages chaque année. Environ le dixième des poissons d'eau douce présents au Canada sont des espèces étrangères.

Sur la côte est comme sur la côte ouest, des habitats sains et productifs sont essentiels à la survie du saumon – un poisson particulièrement sensible aux perturbations de l'habitat. En Colombie-Britannique, où des stocks de saumons sauvages se répartissent sur plus des deux tiers du territoire provincial, les menaces traditionnelles pour l'habitat sont nombreuses : pollution et perturbation causées par la croissance urbaine et l'activité industrielle, l'exploitation forestière et minière et l'agriculture. Mais de nouvelles menaces se dessinent à l'horizon : celles du changement climatique et de la mise en valeur des gisements pétroliers et gaziers en haute mer. Dans les régions côtières, que ce soit sur le Pacifique ou l'Atlantique, l'élevage du saumon dans des parcs en filet suscite une controverse croissante, car l'on craint que cette pratique n'ait des effets néfastes sur le poisson sauvage et l'environnement. Sur la côte est de l'Amérique du Nord, les populations de saumon sauvage poursuivent leur baisse entamée il y a une vingtaine d'années. En eaux canadiennes, de nombreuses populations sont amoindries et certaines sont menacées tandis que d'autres ont disparu à jamais. Dans la région de la baie de Fundy, il a été indiqué au Comité que le saumon de l'Atlantique de 33 rivières serait en danger imminent d'extinction. Les précipitations acides continuent d'être une menace mortelle pour les ruisseaux et rivières à saumon de la Nouvelle-Écosse.

Le long des littoraux de l'Atlantique et du Pacifique, où habitent environ le quart des Canadiens, l'accroissement des villes, des ports, des réseaux routiers et des pipelines, l'augmentation des activités de loisirs et le déversement d'eaux municipales usées et non traitées par les municipalités ont déjà causé la détérioration et la disparition de nombreux habitats du poisson. On est d'avis qu'environ 80 pour 100 de la charge polluante des océans serait attribuable aux activités terrestres. Cette charge comprend des déchets municipaux, industriels et agricoles, ainsi que les eaux de ruissellement et les dépôts atmosphériques[6].

---

(6) Gouvernement du Canada, *Mise en oeuvre du Programme d'action national du Canada pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres : Rapport national destiné à la réunion d'examen intergouvernementale de 2001 du Programme d'action mondial*, novembre 2001.

Sachant que le climat pèse lourdement sur l'abondance et la distribution des populations de poisson, on peut avancer que le réchauffement planétaire aura des effets majeurs sur les habitats du poisson et les pêches. C'est dans l'Arctique canadien, où le changement climatique est bien engagé, que les conséquences à long terme seront les plus grandes. Force est de constater que compte tenu de sa population dispersée et de l'absence relative de développement, le Nord subit des effets disproportionnés de ce phénomène planétaire. Les contaminants dans le milieu nordique constituent un autre sujet de grande inquiétude et au Canada et à l'échelon international. En ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles, les écosystèmes nordiques sont fragiles et particulièrement vulnérables à la pollution ou à la détérioration du milieu parce que le climat froid ralentit les processus chimiques et biologiques qui jouent un rôle essentiel dans la récupération.

Il est difficile de chiffrer les pertes d'habitats, car il existe très peu d'information sur la quantité et la qualité des habitats du poisson au Canada. Toutefois, il est largement admis que la plupart des cas d'extinction d'espèces aquatiques indigènes dans les eaux douces d'Amérique du Nord sont attribuables à la destruction ou à la détérioration de l'habitat du poisson. Selon le COSEPAC (Comité sur la situation des espèces en péril au Canada), 80 espèces de poisson et 18 espèces de mollusques sont maintenant éteintes, extirpées, en voie de disparition, menacées ou en situation préoccupante[7].

Au Canada, la *Loi sur les pêches* est le principal outil dont dispose le gouvernement pour protéger les caractéristiques physiques de l'habitat du poisson et prévenir la pollution. Le ministre des Pêches et des Océans (MPO) est chargé de faire respecter la Loi[8]. Dans plus de 60 bureaux répartis dans tout le pays, des employés du Programme national de gestion de l'habitat du poisson du MPO s'emploient principalement à examiner des activités et des propositions de projets (processus de renvoi des dossiers touchant l'habitat du poisson) destinés à être réalisés dans ou près de l'eau, afin d'y déceler les risques éventuels pour l'habitat du poisson et de proposer des mesures visant à les éliminer ou à les atténuer; il peut s'agir aussi bien de l'installation d'un ponceau, pour le franchissement d'un ruisseau, que de l'aménagement d'une mine de diamant dans le Nord.

---

(7) Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC). Évaluations d'espèces du COSEPAC par groupe taxinomique, mai 2003.

(8) En 1979, le ministère des Pêches et des Océans a été créé en vertu de la *Loi sur l'organisation du gouvernement*. Le nouveau ministère a été constitué d'éléments qui agissaient sous l'appellation du Service des pêches et de la mer, dans l'ancien ministère combiné des Pêches et de l'Environnement.

LE CADRE

A. Le Programme national de gestion de l'habitat du poisson

> *Traditionnellement, le programme visait les deux côtes. Grâce à cette initiative d'ancrage, il a acquis une dimension véritablement nationale.*
>
> – *Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, Délibérations du comité, 16 septembre 2003*

> *[D]ans les années 90, les compressions financières décrétées par le gouvernement fédéral et les provinces, et la délégation de responsabilités ont eu pour effet de compliquer une situation qui était déjà complexe au départ.*
>
> – *John Reed, directeur principal, Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du Comité, 19 février 2002*

> *Il y a quelques années, [certains ministères provinciaux] ... ont dit ouvertement qu'ils avaient leur propre champ de responsabilité, et nous le nôtre. Ils nous ont dit que nous devions chacun faire notre travail.*
>
> – *Richard Nadeau, directeur, Opérations de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

Jusqu'à tout récemment, le Programme de gestion de l'habitat du poisson du MPO portait principalement sur les côtes est et ouest du pays. Dans les régions intérieures, les questions touchant à l'habitat du poisson étaient laissées principalement aux provinces, car le gouvernement fédéral leur avait également délégué une bonne partie de ses responsabilités en matière de gestion des pêches[(9)] – même s'il conservait les responsabilités relatives à l'habitat du poisson[(10)]. En 1995, le gouvernement fédéral a entrepris un programme de recouvrement des coûts et de réduction du déficit appelé l'Examen des programmes. Dans le cadre de cet exercice, les fonctionnaires ont examiné les programmes afin de trouver les moyens les plus efficaces de

---

(9) Après la signature de la Confédération, on ne savait dans quelle mesure le pouvoir fédéral supplantait les droits de propriété provinciaux sur les ressources halieutiques des eaux sans marée. En 1898, le Comité judiciaire du Conseil privé a conclu essentiellement que les gouvernements provinciaux étaient seuls responsables de l'attribution de baux et de permis de pêche intérieure, de l'application des dispositions d'agrément provinciales ou de la détermination de la manière dont sont gérés les droits de propriété. Diverses ententes ont été signées entre 1899 et 1930 entre le gouvernement fédéral et un certain nombre de provinces. Des arrangements spéciaux ont été conclus pour la gestion courante des pêches intérieures de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta ainsi que de certaines pêches au Québec (où le gouvernement provincial gère toutes les espèces d'eau douce, anadromes et catadromes) et en Colombie-Britannique (dont le gouvernement gère toutes les espèces d'eau douce à l'exception du saumon anadrome).

(10) Des accords officieux ont été conclus avec divers ministères provinciaux pour la réalisation des programmes du MPO, l'échange d'information et la réalisation d'évaluations environnementales. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, les tribunaux ont critiqué la manière dont le gouvernement fédéral s'acquittait de ses responsabilités en matière d'évaluations environnementales dans les provinces intérieures.

les réaliser; des compressions de dépenses importantes ont été effectuées dans tous les ministères fédéraux, y compris au MPO. En ce qui concerne l'habitat du poisson, il a été décidé que, dans les régions où les pêches étaient gérées par le gouvernement provincial, ce dernier était en mesure de gérer l'habitat. Pendant cette période tumultueuse, des discussions ont été entamées dans le but de transférer aux provinces les responsabilités en matière de gestion de l'habitat d'eau douce.

En octobre 1996, le gouvernement a été déposé le projet de C-26 pour apporter des modifications à la *Loi sur les pêches*; ces modifications auraient donné force de loi à différents énoncés stratégiques, directives et accords bilatéraux entre les provinces et le gouvernement fédéral. Les projets susceptibles d'avoir des effets majeurs sur l'habitat du poisson n'auraient pas été touchés et seraient demeurés de la responsabilité du ministre fédéral des Pêches et des Océans(11). Or, les gouvernements provinciaux ne souhaitaient pas se charger de façon permanente de nouvelles responsabilités s'ils n'obtenaient pas une augmentation correspondante des fonds fédéraux pour s'en acquitter. Le projet de loi C-26 est mort au *Feuilleton* lorsque des élections générales ont été déclenchées en avril 1997. En septembre de la même année, le gouvernement de l'Ontario s'est officiellement retiré de la gestion de l'habitat au nom du gouvernement fédéral (en vertu d'un accord fédéral-provincial sur des questions touchant à l'article 35 de la *Loi sur les pêches*). Le gouvernement de l'Alberta a fait de même au début de 1999; le gouvernement du Québec, qui n'avait jamais conclu d'entente officielle avec le MPO, a fait valoir que sa loi et ses programmes protégeaient déjà l'habitat.

À la fin des années 1990, le Programme de gestion de l'habitat du poisson du MPO faisait face à plusieurs difficultés importantes : inquiétude du public au sujet de la diminution et de la disparition de milieux marins et en eau douce; sollicitations accrues pour répondre à des poursuites en justice; vérifications par le Vérificateur général du Canada; communications présentées par des citoyens en vertu de l'Accord nord-américain de coopération en matière d'environnement; inquiétudes de l'industrie au sujet des retards dans le processus d'examen des propositions d'aménagement et inégalités dans l'application de la *Loi sur les pêches*, la Politique sur l'habitat du poisson et la *Loi canadienne sur l'evaluation environnementale*(12). En réaction, deux grandes initiatives ont été lancées en 1999 et 2000.

---

(11) L'annonce fut faite en 1995 dans le budget fédéral et en 1996 dans le discours du trône. À cette époque, des organisations environnementales et d'autres instances exprimèrent leur inquiétude. Selon celles-ci, la loi proposée aurait affaibli la protection assurée à l'environnement et aux habitats du poisson, surtout dans les régions du pays où le gouvernement fédéral est chargé de l'application.

(12) MPO, *L'administration et l'application des dispositions de la Loi sur les pêches relatives à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution, Rapport annuel au Parlement Période du 1er avril 2000 au 31 mars 2001*, 2002.

Premièrement, en septembre 1999, le conseil des ministres a accordé au MPO un montant additionnel de 28 millions de dollars par année, pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités dans les provinces des Prairies et pour étoffer sa capacité administrative en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique. Deuxièmement, le Ministère a lancé l'Initiative du Plan directeur de l'habitat[13] dont les principaux objectifs consistaient à :

- rationaliser le processus d'examen et d'approbation des soumissions de développement, dans des eaux de pêche ou à proximité, afin de réduire les retards et de permettre au personnel du programme de se concentrer sur les projets qui présentent un plus grand risque pour l'habitat du poisson;
- favoriser une cohérence nationale plus grande dans l'élaboration et l'application des politiques du programme et les procédures, les pratiques et les services qui s'y rattachent; et
- adopter une approche plus équilibrée entre les activités réglementaires et les activités proactives, dans l'application de la Politique de l'habitat.

Il s'est également produit un changement dans la manière dont les politiques, les procédures, les pratiques et les services devaient être élaborés et offerts, un changement reconnaissant que la gestion de l'habitat du poisson est l'affaire de tout le monde. C'est pourquoi un quatrième objectif a été énoncé :

- intensifier la collaboration et la responsabilisation en élaborant et en appliquant, par le truchement de partenariats, les politiques du programme de gestion de l'habitat et les procédures, les pratiques et les services qui s'y rattachent, au moyen de partenariats avec d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et l'industrie, les collectivités autochtones, les éducateurs et les organisations non gouvernementales et bénévoles[14].

À ce jour, des accords officiels ont été conclus entre le MPO et trois provinces : la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba. Toutefois, les fonctionnaires du MPO ont fait état de très bonnes relations de travail entre le Ministère et les autres provinces[15].

---

(13) L'initiative du Plan directeur de l'habitat était fondée sur les recommandations d'une étude nationale indépendante réalisée en 1999 qui notait la nécessité de rendre le Programme national de gestion de l'habitat plus uniforme, plus efficace et plus efficient.

(14) MPO, *L'administration et l'application des dispositions de la Loi sur les pêches relatives à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution, Rapport annuel au Parlement Période du 1er avril 2000 au 31 mars 2001*, 2002.

(15) En septembre 1999, le Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture (CCMPA) a conclu une Entente concernant la coopération intergouvernementale en matière de pêche et d'aquaculture comportant plusieurs principes de coopération comme la souplesse dans l'application des

Dans l'Arctique, les règlements des revendications territoriales conclus au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Yukon et dans le nord québécois assurent aux Autochtones la participation à la prise de décisions et confèrent des responsabilités et des rôles particuliers à des conseils de gestion publics, en matière de gestion des ressources halieutiques d'eau douce et des habitats connexes.

B. La *Loi sur les pêches*

> *C'est le ministère des Pêches et des Océans qui prend la décision finale en ce qui concerne l'habitat du poisson. C'est notre responsabilité.*
>
> – *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

> *Mon expérience m'a appris au fil des années que l'industrie n'a aucun problème à se conformer à la loi; les gens veulent seulement savoir exactement ce qu'ils doivent faire et quelles sont les échéances.*
>
> – *Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, Délibérations du comité, 16 septembre 2003*

> *[T]oute urbanisation n'est pas mauvaise – elle est même dans certains cas absolument nécessaire, mais elle empiète constamment sur ces secteurs de l'habitat halieutique.*
>
> – *L'honorable John Fraser, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Délibérations du comité, 18 mars 2003*

En vertu de la Constitution du Canada, les compétences législatives sont partagées entre le gouvernement fédéral et les provinces. Chaque palier a l'autorité exclusive de promulguer des lois dans des domaines particuliers. Bien que la Constitution ne fasse pas spécifiquement allusion à l'habitat du poisson, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (aujourd'hui la *Loi constitutionnelle de 1982*) accorde au Parlement du Canada la compétence législative en ce qui concerne « les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur ». Les pouvoirs dont jouissent les gouvernements des provinces, des territoires et des municipalités

---

(suite)

politiques et des programmes, y compris ceux qui concernent l'habitat du poisson. En août 2000, le CCMPA a approuvé un cadre pour l'élaboration d'une stratégie relative aux pêches en eau douce – à l'initiative du Manitoba – visant à mieux coordonner la gestion des pêches en eau douce, la protection de l'habitat du poisson et les travaux scientifiques entre les deux ordres de gouvernement. En septembre 2001, les ministres (à l'exception de celui du Québec) se sont entendus sur un projet de Stratégie nationale relative aux pêches en eau douce visant à renforcer l'habitat du poisson et les écosystèmes aquatiques grâce à une meilleure coopération entre les gouvernements. En septembre 2002, ils ont donné leur accord de principe à la Stratégie nationale relative aux pêches en eau douce et, en septembre 2003, ils ont obtenu les résultats de l'*Entente de coopération intergouvernementale* de 1999, qui montrent une amélioration globale des relations intergouvernementales. Consulter les communiqués pertinents sur le site du Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes.

peuvent affecter les ressources halieutiques et l'habitat du poisson, notamment lorsque ces gouvernements traitent de questions portant sur l'utilisation des terres et des eaux (foresterie, mines, agriculture et hydroélectricité, par exemple). C'est pourquoi les divers ordres de gouvernement doivent faire preuve de coopération et de collaboration. Cependant, s'il y a conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale, la règle de la suprématie fédérale s'applique[16].

Le ministre fédéral des Pêches et des Océans est chargé de l'administration et de l'exécution de la *Loi sur les pêches*. À tous égards, la Loi est l'un des outils les plus puissants qui existent pour assurer la gestion judicieuse du milieu aquatique. Elle porte sur l'eau douce et l'eau salée et ne fait pas de distinction entre elles puisqu'elle s'applique partout au Canada, sur les terres publiques et privées, à toutes les activités réalisées par des personnes physiques ou morales et tous les ordres de gouvernement. Promulguée en 1868, elle est sans doute la première loi environnementale du Canada. Par exemple, dans sa version originale, elle comportait des dispositions sur les substances préjudiciables et délétères pour le poisson (dans un article sur les dommages causés aux eaux où se pratique la pêche et sur la pollution des rivières) et sur la construction d'échelles à poissons et le passage du poisson (y compris une disposition exigeant que les filets et les autres engins de pêche, utilisés en eau douce et dans les eaux à marée, soient enlevés pour laisser le passage libre au poisson, le dimanche).

L'habitat du poisson, selon la définition de la *Loi sur les pêches*, comprend « les frayères, aires d'alevinage, de croissance et d'alimentation et routes migratoires dont dépend, directement ou indirectement, la survie des poissons ». L'article 35 prévoit diverses dispositions pour protéger les *attributs physiques* de l'habitat du poisson, et l'article 36 porte sur la *prévention de la pollution*. La Loi exige également du ministre des Pêches et des Océans qu'il remette un rapport annuel au Parlement, pour faire état de l'administration et de l'exécution des dispositions portant sur la protection de l'habitat et la prévention de la pollution.

Depuis 1978, les dispositions de la Loi portant sur la prévention de la pollution dans les eaux où l'on pratique la pêche (articles 36 à 42) sont administrées par Environnement Canada en vertu d'une instruction du premier ministre. En 1985, le MPO et Environnement

---

(16) Les pêches intérieures constituent l'un des cas les plus complexes de division des compétences au Canada. Peu après 1868, diverses actions judiciaires sont venues contester la validité des dispositions de l'AANB sur des fondements constitutionnels. C'est pourquoi, aujourd'hui, un grand nombre de précédents définissent la signification et la portée des compétences législatives du fédéral sur les pêches des côtes de la mer et de l'intérieur. Dans les eaux à marée, par exemple, le gouvernement fédéral a la compétence exclusive des pêches, alors que pour les eaux sans marée, il y a partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces en raison des droits de propriété dont jouissent ces dernières. Toutefois, la responsabilité législative de tout ce qui touche à la conservation des pêches, comme l'habitat du poisson, est exclusivement fédérale.

Canada ont conclu un protocole d'entente sur leurs responsabilités administratives respectives[17], et les deux ministères ont alors convenu de coopérer et de communiquer ouvertement et régulièrement sur toutes les questions touchant l'administration de l'article 36 et de prendre des décisions conjointes sur les mesures d'exécution. Toutefois, le MPO se réserve le droit d'agir directement dans les cas où Environnement Canada en serait incapable ou ne voudrait pas le faire.

1. Les articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*

Le MPO administre le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, qui stipule : « Il est interdit d'exploiter des ouvrages ou entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson ». Le paragraphe 35(2) définit quant à lui cette interdiction : « Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux personnes qui détériorent, détruisent ou perturbent l'habitat du poisson avec des moyens ou dans des circonstances autorisés par le ministre ou conformes aux règlements pris par le gouverneur en conseil en application de la présente loi ». Dans la pratique, les autorisations dont il est question sont accordées par le personnel cadre de l'une ou l'autre des six régions administratives du MPO (voir carte 1).

Carte 1 :
Régions administratives du ministère des Pêches et des Océans

Source : MPO, *Rapport 2003-2004 sur les plans et priorités*.

Le paragraphe 36(3), qui traite d'interdictions générales, stipule : « il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive – ou d'en permettre l'immersion ou le rejet – dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu si le risque existe que la substance

(17) Protocole d'entente entre le ministère des Pêches et des Océans et le ministère de l'Environnement au sujet de l'administration de l'article 33 de la *Loi sur les pêches*, conclu à Ottawa (Ontario), le 6 mai 1985.

Canada ont conclu un protocole d'entente sur leurs responsabilités administratives respectives[17], et les deux ministères ont alors convenu de coopérer et de communiquer ouvertement et régulièrement sur toutes les questions touchant l'administration de l'article 36 et de prendre des décisions conjointes sur les mesures d'exécution. Toutefois, le MPO se réserve le droit d'agir directement dans les cas où Environnement Canada en serait incapable ou ne voudrait pas le faire.

1. Les articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*

Le MPO administre le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, qui stipule : « Il est interdit d'exploiter des ouvrages ou entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson ». Le paragraphe 35(2) définit quant à lui cette interdiction : « Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux personnes qui détériorent, détruisent ou perturbent l'habitat du poisson avec des moyens ou dans des circonstances autorisés par le ministre ou conformes aux règlements pris par le gouverneur en conseil en application de la présente loi ». Dans la pratique, les autorisations dont il est question sont accordées par le personnel cadre de l'une ou l'autre des six régions administratives du MPO (voir carte 1).

Carte 1 :
Régions administratives du ministère des Pêches et des Océans

Source : MPO, *Rapport 2003-2004 sur les plans et priorités*.

Le paragraphe 36(3), qui traite d'interdictions générales, stipule : « il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive – ou d'en permettre l'immersion ou le rejet – dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu si le risque existe que la substance

(17) Protocole d'entente entre le ministère des Pêches et des Océans et le ministère de l'Environnement au sujet de l'administration de l'article 33 de la *Loi sur les pêches*, conclu à Ottawa (Ontario), le 6 mai 1985.

ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux ». Cela couvre une vaste gamme de substances. Par « immerger ou rejeter », on entend le versement, le déversement, l'écoulement, le suintement, l'arrosage, l'épandage, la vaporisation, l'évacuation, l'émission, le vidage, le jet, la décharge ou le dépôt. Cette définition s'applique même quand l'immersion résulte d'une action non intentionnelle. Constitue une « substance nocive » toute substance qui, si elle était ajoutée à l'eau, altérerait ou contribuerait à altérer la qualité de celle-ci au point de la rendre nocive. Selon les paragraphes 36(4) et 36(5), le gouvernement fédéral peut adopter un règlement prescrivant à quel moment, à quel endroit, dans quelles circonstances et selon quelles concentrations il est permis d'immerger ou de rejeter des substances nocives, des déchets ou des polluants désignés. Il existe six secteurs réglementés (extraction de métaux, pâtes et papiers, transformation de la viande et de la volaille, transformation de la pomme de terre, mercure provenant d'usines de chlore et de soude caustique et raffineries de pétrole) et deux règlements applicables à certaines installations précises en Colombie-Britannique[18].

Pour vérifier la conformité aux articles 35 et 36, les agents d'application disposent de divers moyens : inspections périodiques; rapports d'information présentés par les personnes réglementées et échantillonnage de substances nocives. La *Loi sur les pêches* dresse également la liste des suites possibles aux infractions commises aux articles 35 ou 36, par exemple : demandes d'information et ordonnances du ministre du MPO, ordonnances judiciaires en cas de condamnation, injonctions, poursuites civiles en vue du recouvrement des coûts d'assainissement et poursuites. Quiconque contrevient aux articles 35 et 36 commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de trois cent mille dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale de trois cent mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines. S'il s'agit d'une mise en accusation, le contrevenant encourt une amende maximale d'un million de dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale d'un million de dollars et un emprisonnement maximal de trois ans, ou l'une de ces peines[19].

---

(18) Le premier vise les effluents d'une usine de pâtes et papiers située à Port Alberni; le second vise l'évacuation de résidus d'une mine dans un cours d'eau appelé Alice Arm.

(19) Les simples citoyens sont également autorisés à engager des poursuites.

2. La politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986

Étant donné que d'autres secteurs de l'économie (industries forestière, minière, énergétique et agricole) peuvent revendiquer l'utilisation légitime de ressources hydriques, les dispositions de la *Loi sur les pêches* sont administrées en conformité avec la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* – un document déposé au Parlement par le ministre des Pêches et des Océans en 1986.

La Politique de 1986 prévoit la protection de l'habitat du poisson par le MPO et la prévention de la pollution par Environnement Canada; elle stipule que le principe d'aucune perte nette est fondamental pour la conservation de l'habitat. En vertu de ce principe, le Ministère doit chercher à « compenser les pertes inévitables d'habitats en en créant de nouveaux, sur une base de projet par projet, de façon à prévenir toute autre diminution des ressources halieutiques du Canada attribuable à la perte ou à l'endommagement des habitats ». Son objectif à long terme est la réalisation d'un « gain net » pour ce qui est de la capacité de production des habitats, grâce à la conservation et à la reconstitution d'habitats endommagés et à l'aménagement d'habitats. La Politique définit les petits projets et les grands projets et énonce les rôles respectifs du MPO et des promoteurs; elle prévoit huit stratégies de mise en œuvre, de nature réglementaire et non réglementaire :

- protection et respect des règlements;
- planification intégrée des ressources;
- recherche scientifique;
- consultation publique;
- formation et information du public;
- participation de la collectivité;
- amélioration de l'habitat;
- surveillance de l'habitat[20].

Pour assurer l'application efficace du principe d'aucune perte nette, le MPO a produit d'autres énoncés de principes, depuis 1986. Par exemple, les *Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson* de 1998 (Lignes directrices de 1998) se

---

(20) MPO, *Politique de gestion de l'habitat du poisson*, 1986.

concentrent sur les habitats qui produisent du poisson capturé dans le cadre de la pêche de subsistance, commerciale ou récréative; dont ne dépend pas directement une population de poisson mais qui fournissent des éléments nutritifs ou de la nourriture à un habitat situé à proximité ou en aval, ou encore contribuent à la qualité de l'eau pour le poisson; qui pourraient éventuellement permettre de soutenir une nouvelle pêche; ou qui ont été choisis par le MPO ou les services des pêches d'une province comme habitats susceptibles d'être mis en valeur[21]. Elles proposent une hiérarchie d'options de gestion dans les cas où, suivant une analyse du projet, on constate qu'on ne pourra pas maintenir la capacité de production d'un habitat du poisson. Il est dans ces cas recommandé de déplacer ou de modifier le projet concerné. Si cela n'est pas possible, on peut appliquer des mesures d'atténuation des dommages, si le projet ne représente pas une menace à un habitat critique. Si cela est aussi impossible et que l'habitat visé n'a besoin que d'une protection modérée ou minime, on peut alors envisager la compensation (c'est-à-dire remplacer l'habitat du poisson) et la propagation artificielle pour respecter le principe d'aucune perte nette.

Le MPO a également élaboré le *Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson* (ou Cadre décisionnel DDP) en 1998, à titre d'orientation stratégique[22]. Le Cadre décisionnel définit la DDP de l'habitat du poisson comme « tout changement dans l'habitat du poisson qui réduit sa capacité à soutenir un ou plusieurs processus vitaux du poisson ». De plus, le Cadre décisionnel fait une distinction entre les termes « détérioration », « destruction » et « perturbation », selon la gravité et la durée des impacts[23]. Le Cadre décisionnel prévoit que le gestionnaire de l'habitat entreprend souvent plusieurs étapes du processus décisionnel en même temps, ou réexamine plusieurs fois une même étape ou une série d'étapes, avant de terminer l'examen, et il donne des exemples de facteurs déterminants de l'examen d'un projet qu'un gestionnaire doit évaluer et étayer (p. ex., l'espèce de poisson, le moment prévu pour la construction du projet ou la mise en exploitation).

Au cours des audiences, le Comité a appris que :

- un promoteur n'est pas tenu de soumettre son projet à l'examen du MPO; cependant, si la réalisation de ce projet entraîne une DDP de l'habitat du poisson, le promoteur encourt des poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches*;

---

(21) MPO, *Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson*, 1998.

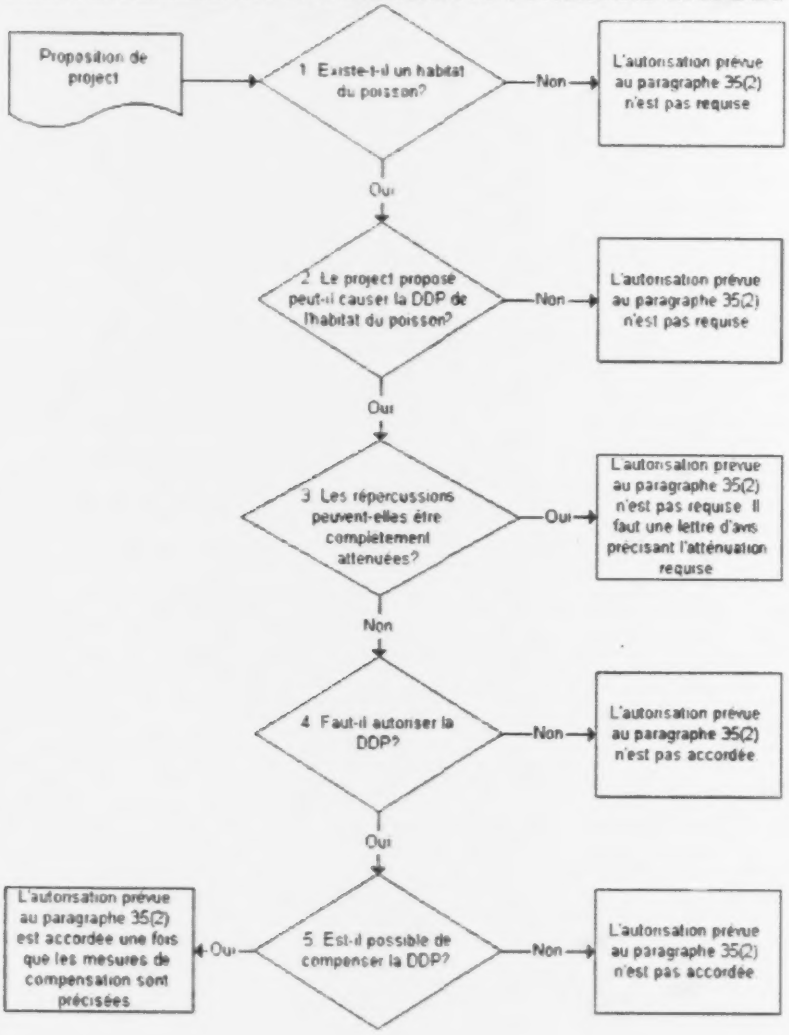
(22) MPO, *Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson*, 1998.

(23) Bien que la *Loi sur les pêches* définisse « l'habitat du poisson », elle ne contient aucune définition de la DDP de l'habitat du poisson.

- la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* prévoit que le Ministère doit réaliser une évaluation environnementale avant d'autoriser une DDP;

- la pratique au MPO consiste à travailler avec le promoteur et les autres parties intéressées à l'élaboration de méthodes, de régimes d'exploitation et de mesures d'atténuation plutôt que d'autoriser des DDP[24].

Figure 1 :
Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la DDP



Source : Ministère des Pêches et des Océans, *Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la DDP*, 1998, Figure 1.

---

(24) L'honorable Herb Dhaliwal, ministre des Pêches et des Océans, lettre au président du Comité sénatorial permanent des pêches, 15 août 2001; *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003.

Les *Dispositions pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution – Politique de conformité et d'application de la loi* ont été élaborées conjointement par le MPO et Environnement Canada en juillet 2001; ce document d'application énonce les principes directeurs suivants :

- Il est obligatoire de respecter les dispositions de la Loi pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution et des règlements s'y rattachant.

- On encouragera la conformité par la communication avec les parties touchées par les dispositions de la Loi pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution.

- Le personnel chargé d'appliquer la Loi administrera les dispositions et les règlements de façon juste, prévisible et cohérente. Il aura recours à des règles, sanctions et processus solidement fondés en droit.

- Il administrera également les dispositions et les règlements s'y rattachant en insistant sur la prévention de tout dommage au poisson et à son habitat ou à l'utilisation du poisson par l'homme attribuable à la modification physique de l'habitat du poisson ou à la pollution des eaux où vivent des poissons.

- Le personnel chargé d'appliquer la Loi prendra des mesures conformes à la présente Politique de conformité et d'application.

- Le public sera invité à signaler les contraventions apparentes aux dispositions de la *Loi sur les pêches* pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution[25].

Finalement, le MPO et Environnement Canada publient tous deux des dépliants, des fiches de renseignements, des manuels, des brochures et d'autres documents expliquant les exigences juridiques de la *Loi sur les pêches*. Dans ces documents, les ministères résument les exigences de la Loi en langage clair et expliquent comment les respecter dans la pratique[26].

---

(25) Gouvernement du Canada, *Dispositions pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution – Politique de conformité et d'application de la loi*, juillet 2001.

(26) Par exemple, *L'abc des quais* fournit de l'information sur la construction de quais et pontons résidentiels; *L'abc des rivages* enseigne aux propriétaires de chalets et de terrains à protéger le rivage et *L'abc des drains* donne de l'information sur la manière d'entretenir et de conserver les drainages et les habitats du poisson. Voir aussi la Directive sur la délivrance d'autorisations en vertu du paragraphe 35.(2) : MPO, *Conservation et protection de l'habitat du poisson – Vos obligations selon la loi*, 1995.

3. Les évaluations environnementales en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

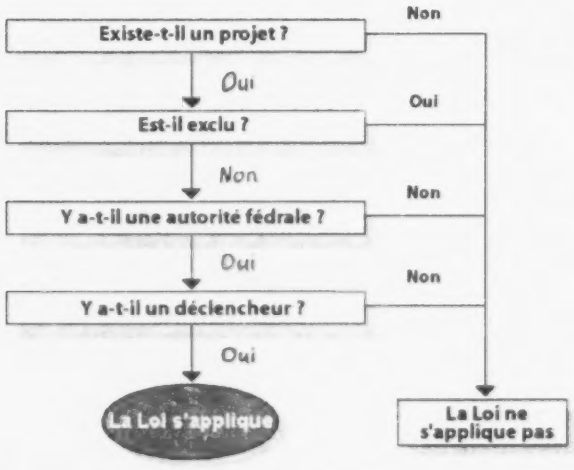
Depuis la promulgation de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) en 1995, le Programme de gestion de l'habitat du poisson du MPO assume de nouvelles responsabilités. Entre autres choses, le MPO doit réaliser une évaluation environnementale avant d'autoriser une DDP de l'habitat du poisson. Le lecteur trouvera ci-après un résumé des caractéristiques de la LCEE. Au cours de la prochaine étape de l'étude sur l'habitat du poisson à laquelle se livre le Comité, des fonctionnaires de l'Agence canadienne de l'évaluation environnementale ont accepté de venir parler de la LCEE devant le Comité.

Pour qu'un projet fasse l'objet d'une évaluation dans le cadre de la LCEE, il doit entrer dans la définition que donne la *Loi* au terme « projet » (voir figure 2). Il peut s'agir d'un ouvrage (comme la construction de ponts et d'installations hydroélectriques ou l'expansion d'une usine de pâtes et papiers) ou d'une activité concrète (comme le dragage d'une voie navigable, de travaux exploratoires de ressources pétrolières et gazières sur des terres appartenant à des Autochtones), qui figure dans le *Règlement sur la liste d'inclusion*. La LCEE ne s'applique pas aux projets assujettis au *Règlement sur la liste d'exclusion* (qui comprend, par exemple, la réparation et l'entretien d'édifices). De plus, la LCEE s'applique uniquement s'il existe une autorité fédérale ayant une responsabilité décisionnelle spécifique au domaine du projet[27]. Un projet déclenchera les dispositions de la Loi s'il reçoit une aide financière d'une autorité fédérale; s'il prévoit l'acquisition de terres domaniales, y compris la vente, la location ou la cession de terrain d'une autorité fédérale pour les besoins de la poursuite du projet; ou s'il exige une approbation, une licence ou un permis fédéral en vertu d'une loi incluse dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* – ce qu'on appelle « déclencheur réglementaire ». Les deux déclencheurs réglementaires les plus fréquents sont les approbations délivrées en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* (structures qui nuisent à la navigation, par ex., ponts, barrages et chaussées) et les autorisations de DDP accordées en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*.

---

(27) Dans le cadre de la Loi, l'expression « autorité fédérale » signifie un ministère ou un organisme du gouvernement fédéral qui peut détenir une expertise ou un mandat pertinent au projet.

Figure 2 :
Cadre décisionnel pour l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*



Source : Agence canadienne d'évaluation environnementale, *L'industrie branchée* http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0009/3_f.htm.

Une évaluation environnementale peut prendre la forme d'un rapport d'examen préalable, d'un rapport d'examen préalable par catégorie, d'un rapport d'étude approfondie ou du renvoi en médiation ou devant une commission. Chacune de ces formes présente ses propres exigences en matière de participation et de commentaires du public; les examens préalables ne nécessitent pas la participation du public mais les examens par une commission doivent comporter des audiences publiques. Les membres du Comité ont appris qu'environ 10 p. 100 des renvois que le MPO reçoit chaque année déclenchent une évaluation au titre de la LCEE. Le Programme de gestion de l'habitat du poisson du MPO participe à presque tous les examens en commissions et à la vaste majorité des études approfondies[28]. Renouvelée en juin 2003, la LCEE prévoit dorénavant une participation plus significative du public et elle permettra un processus d'évaluation environnementale plus sûr, prévisible et opportun[29].

---

(28) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003. Les projets qui nécessitent une étude approfondie sont définis dans le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*.

(29) Le gouvernement a affecté 51 millions de dollars sur cinq ans pour effectuer les changements. Il a modifié la LCEE en ajoutant un coordonnateur fédéral chargé de faciliter la collaboration entre les ministères, les organismes et les ordres de compétence, en éliminant la possibilité de renvoyer le projet à une commission d'examen après une étude approfondie, en élargissant les obligations en matière d'évaluation environnementale aux sociétés d'État (à compter de 2006), en fournissant au public de l'information améliorée et actuelle sur les évaluations environnementales fédérales grâce à la mise en place d'un registre sur Internet; en améliorant le suivi des évaluations pour garantir que des mesures

C. La *Loi sur les océans*

> *J'ai un petit autocollant que je colle dans les toilettes publiques. On y lit : « Vous êtes assis au bord de l'océan ». En effet, on n'établit pas de lien entre ce que nous faisons sur terre et ce que nous rejetons dans les océans.*
>
> – *M. Jon Lien, président, ministère des Pêches et des Océans, Conseil consultatif sur les océans du Ministre, Délibérations du comité, 23 septembre 2003*

> *La dégradation de l'environnement marin s'est poursuivie malgré les mesures destinées à améliorer la qualité de l'environnement côtier et marin, tant au Canada qu'à l'étranger.*
>
> – *Gouvernement du Canada, La Stratégie sur les océans du Canada : Nos océans, notre avenir, 2002*

> *Les océans constituent un bien commun, mais les mesures qui sont prises pour les gérer et pour utiliser les habitats de façon judicieuse émanent toujours de la base; ce sont les activités sur le terrain qui importent.*
>
> – *M. Arthur Hanson, Ambassadeur de l'océan, Institut international du développement durable, Délibérations du comité, 20 novembre 2001*

Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur les océans du Canada* (le 31 janvier 1997) et de la *Loi sur les espèces en péril*[30] (en juin 2003), les responsabilités du MPO en matière d'habitat du poisson ont été considérablement élargies. La *Loi sur les océans* a tout particulièrement accru le mandat du ministère. En adoptant cette loi, le Canada est devenu le seul pays à disposer d'une loi exhaustive portant sur les océans, et le MPO a été chargé de la tâche colossale de coordonner les activités des 27 ministères et organismes fédéraux qui assument des responsabilités touchant de près ou de loin aux océans. Il convient de souligner que huit des dix provinces et les trois territoires sont bornés par des voies navigables marines et ont des intérêts et des responsabilités en matière d'océans. Les activités réglementaires menées en vertu de lois provinciales et touchant aux rejets d'eaux et à la lutte contre la pollution peuvent avoir une grande incidence sur l'habitat du poisson.

(suite)

d'atténuation judicieuses sont prises et en concentrant les ressources sur les projets produisant des effets environnementaux néfastes ainsi qu'en réduisant la nécessité d'examiner de nombreux petits projets. Agence canadienne d'évaluation environnementale, « Le ministre de l'Environnement accueille la sanction royale des modifications à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* », *Communiqué*, juin 2003.

(30) En vertu de la *Loi*, le ministre des Pêches et des Océans est chargé de prendre les mesures de conservation et de protection nécessaires à l'égard des espèces aquatiques figurant sur la liste de protection.

La partie I de la *Loi sur les océans* traite des questions de compétences et définit la mer territoriale du Canada, la zone contiguë, la zone économique exclusive (ZEE) et le plateau continental[31]. La Partie II, qui porte sur la Stratégie de gestion des océans, oblige le ministre des Pêches et des Océans à diriger l'élaboration et la mise en pratique d'une stratégie nationale de gestion des écosystèmes estuariens, côtiers et marins (article 29). La stratégie nationale doit être fondée sur trois principes directeurs : le développement durable, la gestion intégrée des activités océaniques et la prévention[32]. La réalisation de la stratégie repose sur deux grands programmes. Le premier, à savoir le programme des zones de protection marine (ZPM) vise à protéger et à conserver le milieu marin dans des régions qui nécessitent une attention particulière. La Loi confère au ministre des Pêches et des Océans le pouvoir de désigner des ZPM pour la conservation et la protection : des ressources halieutiques, commerciales ou autres; des espèces en voie de disparition et des espèces menacées et de leur habitat; et des habitats marins uniques et des espaces marins riches en biodiversité ou en productivité biologique[33]. Le deuxième grand programme est la gestion intégrée, qui comprend une planification continue de toutes les parties intéressées, des intervenants et des organismes de réglementation, en collaboration (article 31).

En réaction à l'article 29 de la Loi, le ministre des Pêches et des Océans a publié la *Stratégie sur les océans du Canada : Nos océans, notre avenir* (la Stratégie sur les océans) en juillet 2002. L'objectif général de la Stratégie est de faire en sorte que les générations actuelles et futures de Canadiens puissent jouir d'océans sains, sans danger et prospères. À l'appui de la Stratégie sur les océans, le gouvernement du Canada a l'intention de réaliser un certain nombre d'initiatives (Compréhension et protection de l'environnement marin, voir l'Annexe). Parmi les principales activités, mentionnons les suivantes[34] :

---

(31) La *Loi sur les océans* était censée représenter un pas important vers la ratification par le Canada de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS), ce qui n'a toujours pas été fait. Voir Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Stocks de poissons chevauchants de l'Atlantique nord-ouest*, http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/rep05jun03-f.pdf.

(32) Le développement durable est le développement qui permet de répondre aux besoins actuels sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs; la prévention est l'attitude qui consiste pécher par excès de prudence; et la gestion intégrée des activités est celle qui tient compte des effets de diverses activités à l'échelon de l'écosystème.

(33) Chacun a ses propres objectifs mais deux autres organismes fédéraux ont des programmes conçus pour établir des zones protégées dans les eaux canadiennes : le programme des aires marines nationales de conservation de Parcs Canada (*Loi sur les parcs nationaux du Canada*) et les refuges d'oiseaux migrateurs et les réserves nationales de faune du Service canadien de la faune (Environnement Canada), créés en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages au Canada* et de la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*. Des ministères provinciaux ont également créé des aires spéciales portant des noms comme parcs marins, réserves, sanctuaires, réserves de faune et zones protégées.

(34) Gouvernement du Canada, *Stratégie sur les océans du Canada : Nos océans, notre avenir*, juillet 2002.

- intégrer le savoir scientifique et les connaissances écologiques traditionnelles pour nous aider à mieux comprendre les écosystèmes marins;
- réduire la pollution marine;
- élaborer une stratégie en vue d'établir un réseau national de zones de protection marines;
- recourir à la gestion intégrée pour résoudre les conflits et gérer les activités humaines dans les secteurs des océans où des intérêts multiples sont en jeu;
- promouvoir la bonne intendance de l'environnement et la sensibilisation du public; et
- favoriser la collaboration internationale afin de protéger les ressources océaniques et halieutiques planétaires communes[35].

CE QUE LES MEMBRES DU COMITÉ ONT ENTENDU À CE JOUR : PRINCIPAUX SUJETS

A. Application de la *Loi sur les pêches*

Une étude d'impact est nécessaire lorsqu'on veut construire un kilomètre d'autoroute, mais elle n'est pas nécessaire lorsqu'il s'agit de traîner un filet sur un kilomètre au fond de la mer.

– *M. Derek Davis, président, Marine Invertebrate Diversity Initiative Society, Délibérations du comité, 16 avril 2002*

On nous qualifie de « chien de garde ». Nous avons pour rôle de réunir les trois pays pour régler leurs problèmes communs.

– *Victor Shantora, directeur exécutif intérimaire, Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord, Délibérations du comité, 10 juin 2003*

En ne réagissant pas clairement et publiquement aux rapports sur les problèmes liés à la salmoniculture ... on a laissé pourrir un débat public déjà envenimé.

– *L'honorable John Fraser, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Délibérations du comité, 18 mars 2003*

L'industrie s'inquiète des retards et du manque d'uniformité dans les examens ou les propositions. Telles sont les préoccupations qui reviennent constamment, et qui sont parfois justifiées.

– *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

---

(35) MPO, Le Ministre Thibault annonce la Stratégie sur les océans du Canada, Communiqué, 12 juillet 2002; MPO, *Stratégie sur les océans du Canada*, Fiche d'information, juillet 2002.

Les effets sur l'environnement et le tribut prélevé sur la santé des personnes et la vie marine ne pourront être appréciés que dans les jours et les années qui suivront la perturbation causée par ces armes chimiques.

– *Myles Kehoe, Partner, Myles & Associates, Délibérations du Comité, 30 septembre 2003*

Sur papier, la *Loi sur les pêches* confère de grands pouvoirs pour ce qui est de conserver et de protéger l'habitat du poisson. Nombreux sont ceux qui jugent que la Loi est l'un des outils les plus puissants pour assurer la saine gestion du milieu aquatique. Toutefois, les lois et les règlements ne se suffisent pas; encore faut-il assurer qu'ils sont observés. Au Canada, quelque 650 agents d'exécution sont chargés de délivrer des avertissements et d'intenter des poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches*[36]. En 2000-2001, on a dénombré 73 condamnations pour infraction aux dispositions de la Loi portant sur l'habitat. Les citoyens qui estiment que le gouvernement fédéral n'applique pas la Loi peuvent tirer la sonnette d'alarme en vertu d'un mécanisme prévu à cette fin.

Par exemple, des représentants de la Commission nord-américaine de coopération environnementale (CCE) ont présenté au Comité un exposé sur le processus de communications par des citoyens. La CCE a été constituée en 1994 en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement[37] et chargée de résoudre les problèmes écologiques qui se posent à l'échelle de l'Amérique du Nord, d'aider à éviter les conflits potentiels en matière de commerce et d'environnement et de favoriser l'application efficace des lois environnementales. La CCE est administrée par les ministres de l'Environnement du Canada, des États-Unis et du Mexique, et oeuvre dans le contexte du commerce. Les citoyens qui estiment que leur gouvernement n'applique pas les lois environnementales comme il se doit peuvent lancer le processus des communications par des citoyens en matière d'application de la loi en portant plainte à la CCE, qui peut décider de faire enquête et de publier un « dossier factuel » contenant ses conclusions. Dans son mémoire, la CCE a attiré l'attention du Comité sur le fait que, sur les 39 communications qu'elle avait reçues au 6 juin 2003, 13 intéressaient le Canada (et huit d'entre elles portaient sur l'application des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*)[38].

---

(36) MPO, *L'administration et l'application des dispositions de la Loi sur les pêches relatives à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution, Rapport annuel au Parlement Période du 1er avril 2000 au 31 mars 2001*, 2002.

(37) L'Accord est une entente accessoire de l'ALENA.

(38) Le Secrétariat de la CCE détermine si la présentation répond aux exigences et s'il doit demander une réponse. Le Conseil se prononce en fonction de la recommandation du Secrétariat de préparer un rapport factuel et de le publier. Voir *Délibérations du Comité*, 10 juin 2003.

Les préoccupations relatives à l'environnement et à l'habitat du poisson peuvent être exprimées au moyen du processus de pétition en matière d'environnement du Vérificateur général du Canada, dont se charge la Commissaire à l'environnement et au développement durable au nom de la Vérificatrice générale[39]. Contrairement au processus de communication par les citoyens de la CCE, avec le processus de pétition, les ministres fédéraux qui reçoivent des pétitions en matière d'environnement (dans le contexte du développement durable) sont tenus d'expliquer leurs politiques ou d'examiner la manière dont ils appliquent la loi en matière d'environnement dans un délai de 120 jours. Toute personne physique ou morale au Canada peut présenter une pétition. Les pétitions et les réponses ministérielles sont publiées intégralement dans un répertoire accessible sur le site Web de la Commissaire[40]. Il est intéressant de noter que, dans le rapport de 2002 de la Commissaire, on peut lire que :

- la protection du poisson et de son habitat a été le principal sujet d'inquiétude des pétitionnaires au cours des cinq années et demie qui se sont écoulées depuis l'instauration du processus de pétition;
- près de la moitié des pétitions abordent le poisson et l'habitat du poisson ou des questions connexes;
- Pêches et Océans Canada demeure l'un des ministères fédéraux à recevoir le plus de pétitions[41].

Il est soulevé des questions variées dans les pétitions soumises à la Commissaire. Ainsi, une pétition présentée à la Commissaire (le 2 avril 2002) portait sur l'élimination de gaz moutarde et d'autres agents chimiques dans l'océan Atlantique par l'armée canadienne, après la Seconde guerre mondiale. Le pétitionnaire, M. Myles Kehoe, habite le Cap-Breton et étudie depuis environ 13 ans la question des dépotoirs militaires contenant des armes chimiques et des munitions excédentaires au large des côtes de la Nouvelle-Écosse, de Terre-Neuve et du Labrador. Dans sa pétition, M. Kehoe pose 14 questions à six ministères fédéraux[42]. En

---

(39) Le poste de Commissaire et le processus de pétition ont été créés en 1996, après les modifications apportées à la *Loi sur le Vérificateur général du Canada*, en 1995.

(40) Commissaire à l'environnement et au développement durable, Répertoire des pétitions; http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais.

(41) Commissaire à l'environnement et au développement durable, *Rapport annuel de 2002*; chapitre 6 – Exercer son droit de savoir : le processus de pétition en matière d'environnement, 2002.

(42) Il s'agit des ministères des Pêches et des Océans, de l'Environnement, des Affaires étrangères et du Commerce international, de la Santé, de la Défense nationale et des Ressources naturelles. *Délibérations du Comité*, 30 septembre 2003.

septembre 2003, M. Kehoe et son partenaire M. Michael Ojolek ont exprimé au Comité leurs très vives préoccupations au sujet des conséquences que pourraient avoir la pêche commerciale du poisson de fond (au chalut) et l'exploration pétrolière et gazière sur l'écosystème marin, la sécurité des pêcheurs et la santé des personnes[43]. Les pétitionnaires proposaient que certaines mesures soient prises sans tarder : cartographier les dépotoirs et les indiquer sur les cartes marines civiles (comme cela se fait notamment en Europe, au Japon et en Australie) et créer des zones où il serait interdit de pêcher au chalut ou de rechercher des gisements de pétrole ou de gaz dans les environs de dépotoirs connus et indiqués sur les cartes, lesquels, selon eux, ne représentent qu'une infime proportion du nombre total de sites. Les membres du Comité ont également appris :

- que les pétitionnaires soumettraient une autre pétition parce qu'ils n'étaient pas satisfaits des réponses qu'ils ont reçues;
- que le ministère de la Défense nationale (ministère responsable de ce dossier) a créé une initiative de cinq ans et de 10,5 millions de dollars visant à identifier les dépôts, à évaluer les risques pour les personnes et la santé, à passer en revue les travaux scientifiques portant sur le sujet et à classer les sites en fonction de leur importance, en vue de l'élaboration et de la réalisation de plans d'action spécifiques; et
- qu'un groupe de travail interministériel a été chargé de fournir un soutien technique et scientifique[44].

Une autre pétition présentée à la Commissaire en juillet 2003 porte sur les effets environnementaux des chalutiers, également appelés dragueurs parce qu'ils capturent le poisson de fond – comme la morue et l'aiglefin – en remorquant de grands filets munis de rouleaux et de poids destinés à les garder en contact avec le fond de la mer[45]. Le pétitionnaire est l'Ecology Action Centre (EAC) d'Halifax, une ONG environnementale qui s'intéresse depuis quelques années aux questions touchant au milieu marin, à la nature, aux transports, à l'environnement et au développement. En avril 2002, le coordonnateur des questions marines de l'EAC, M. Mark

---

(43) *Délibérations du Comité*, 30 septembre 2003. L'exploration pétrolière et gazière implique l'utilisation de techniques sismiques consistant à remorquer des canons à air sous l'eau et à tirer des décharges sonores afin de recueillir des images d'éventuels gisements d'hydrocarbures sous le fond marin et de déterminer leur importance.

(44) Le groupe de travail comprend des représentants des ministères de la Défense nationale, des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Environnement, de la Santé, des Pêches et des Océans et des Ressources naturelles.

(45) « Green Group Asks Ottawa to Review Dragger Licences », *The Chronicle Herald* (Halifax), 30 juillet 2003, p. A5.

Butler, s'est présenté devant le Comité. Il a indiqué être fermement convaincu que de grandes superficies de milieu marin sont perturbées et endommagées par le chalutage (en contravention de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*). Il a exhorté le gouvernement à limiter cette méthode de pêche afin de prévenir la perte d'autres habitats et fait remarquer que les impacts de cette pêche sur les écosystèmes n'ont jamais fait l'objet d'études scientifiques indépendantes au Canada. De plus, les membres du Comité ont appris que la National Academy of Sciences des États-Unis a conclu en mars 2002 que l'on ne saurait invoquer l'absence de données ponctuelles sur les effets du chalutage pour reporter des mesures de gestion dans les eaux américaines[(46)].

Des pétitions ont déjà porté sur l'aquaculture. Tout le monde au Canada ne partage pas la volonté du MPO d'améliorer et de rehausser le secteur afin qu'il réalise son plein potentiel de manière durable. Le MPO se trouve dans une situation délicate du fait de son double mandat consistant, d'une part, à favoriser le développement de l'industrie aquacole et, d'autre part, à protéger les populations de poissons et les habitats sauvages. Beaucoup d'observateurs voient un conflit d'intérêts inhérent et fondamental entre ces deux mandats, un manque d'équilibre, étant donné que le MPO se fait le défenseur de la pisciculture au détriment de sa responsabilité à l'égard du poisson sauvage et des habitats.

Lorsque les membres du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique (CCRHP) se sont présentés devant le Comité, en mars 2003, une bonne partie de la discussion a porté sur la salmoniculture. Le CCRHP est un organisme indépendant qui a été créé en 1998 par le gouvernement et chargé de faire rapport sur la situation des populations de saumon de la Colombie-Britannique et de leurs habitats[(47)] et de fournir des avis aux gouvernements pour les questions touchant à la conservation du saumon. Le CCRHP a indiqué au Comité que le débat public qui a cours en Colombie-Britannique sur l'opposition entre le saumon sauvage et le saumon d'élevage s'est intensifié depuis 2002, en raison de la décision du gouvernement provincial de lever un moratoire sur l'élevage du saumon et par suite d'une baisse sans précédent des retours de saumon rose dans l'archipel de Broughton, un secteur où l'élevage dans des parcs en filet est pratiqué intensivement. Voici ce qu'a déclaré le président du CCRHP, l'honorable John Fraser :

---

(46) *Délibérations du Comité*, 16 avril 2002. L'EAC et le Sierra Legal Defence Fund sont parties à une contestation judiciaire avec le MPO depuis juillet 2001, au sujet du chalutage dans la partie canadienne du banc Georges.

(47) Le CCRHP découle de l'Accord Canada-Colombie-Britannique sur la gestion des questions relatives à la pêche du saumon du Pacifique, signé en avril 1997.

> Le souci de promouvoir l'aquaculture, malgré les meilleures intentions au monde – c'est-à-dire, emplois et activité – fait que, lorsque les gens se tournent vers le MPO pour demander que l'on protège le saumon, ils ne savent pas s'ils s'adressent à un ministère qui s'intéresse plus à promouvoir l'aquaculture qu'à protéger le saumon sauvage. ... Je crois que c'est une question qui mérite une attention urgente car elle pose une question de confiance envers une grande institution fédérale. ... Et, quand il y a un manque de confiance envers une grande institution fédérale ou provinciale, on nuit beaucoup à la démocratie. On nuit beaucoup au régime politique. Et on nuit aussi beaucoup à quelque chose d'autre : au poisson.
>
> – L'honorable John Fraser, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, *Délibérations du comité,* 18 mars 2003[48].

Au cours de la prochaine phase de l'étude, la Commissaire à l'environnement et au développement durable a accepté de se présenter devant le Comité pour parler de l'efficacité du processus des pétitions et d'autres sujets abordés dans son rapport de 2003.

B. La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986

> *[S]i cette politique avait été mise en application, nous ne serions pas aujourd'hui en train de parler de toutes les lacunes reliées à la gestion de l'habitat du poisson.*
>
> – *Johanne Gélinas, Commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du comité, 19 février 2002*

> *Il va de soi qu'une approche équilibrée faisant appel à la totalité des huit stratégies est l'idéal. C'est ce que propose notre plan directeur, mais nous n'y sommes pas encore tout à fait.*
>
> – *Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, Délibérations du comité, 16 septembre 2003*

> *Nous pouvons dire que la seule stratégie qui ait été entièrement mise en oeuvre est celle qui se rapporte à la réglementation et à l'application. C'est une stratégie réactive.*
>
> – *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

> *La meilleure stratégie consiste à gérer proactivement l'habitat plutôt que de tenter de rétablir les habitats endommagés ou détruits par la faute de l'inaction, une solution beaucoup plus coûteuse.*
>
> – *Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Mémoire présenté au Comité, 18 mars 2003*

---

(48) Dans son rapport de 2001 sur l'aquaculture, le Comité estime qu'il faudrait effectuer d'autres recherches pour que la salmoniculture prenne de l'expansion avec l'appui du public et d'autres intervenants du milieu marin. Sans une bonne connaissance scientifique, l'industrie continuera de n'inspirer que suspicion et méfiance. Voir Comité sénatorial permanent des pêches, *L'aquaculture dans les régions canadiennes de l'Atlantique et du Pacifique*, juin 2001, http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/fish-F/rep-f/repintjun01-f.htm.

La politique de gestion de l'habitat du poisson . . propose diverses stratégies de mises en oeuvre ... Essentiellement, c'est tout ce dont nous avons besoin.

– *Stephen Chase, vice-président, Affaires gouvernementales, Fédération du saumon atlantique, Délibérations du comité, 23 avril 2002*

Le gouvernement fédéral ne comprend pas bien le phénomène de la perte ou du gain d'habitat, en dépit du fait qu'il s'est doté d'une politique explicite visant à protéger les habitats.

– *John Reed, directeur principal, Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du Comité, 19 février 2002*

La Politique sur l'habitat du poisson de 1986 vise un « gain net » de la capacité de production des habitats du poisson au Canada. Cet objectif à long terme est censé être atteint grâce à la conservation et à la reconstitution d'habitats endommagés et à l'aménagement d'habitats; elle prévoit huit stratégies de mise en œuvre : protection et respect des règlements; planification intégrée des ressources; recherche scientifique; consultation publique; formation et information du public; participation de la collectivité; amélioration de l'habitat et surveillance de l'habitat. En 1999, dans son Initiative nationale du Plan directeur de l'habitat, le MPO constatait la nécessité d'atteindre un meilleur équilibre entre ses activités réglementaires et ses activités proactives dans le cadre de la Politique de 1986.

Plusieurs témoins ont dit croire que la Politique sur l'habitat du poisson n'a pas encore été appliquée intégralement depuis 17 années qu'elle existe. Les fonctionnaires l'ont admis mais ont également expliqué que la plupart des activités et des ressources du Ministère avaient porté sur des activités réglementaires (liés à la protection et au respect des règlements) en raison de l'augmentation du volume des renvois (demandes d'examen) imposé au Ministère. Ils ont également indiqué que le MPO chercherait dorénavant à atteindre un meilleur équilibre en mettant en oeuvre des stratégies proactives faisant intervenir d'autres ordres de gouvernement, le public et les peuples autochtones[(49)].

Les membres du Comité ont appris que le nombre de projets soumis par le public, l'industrie et d'autres organismes gouvernementaux a augmenté considérablement au cours des dernières années, passant d'environ 10 000 à environ 13 000 par année. On explique cette hausse par des raisons de deux ordres : la croissance démographique et économique du Canada et la présence accrue du MPO dans les provinces intérieures. Il découle de cette augmentation un alourdissement des charges de travail, des retards dans l'examen des projets (et des plaintes consécutives du public) et le fait que le personnel ne peut se concentrer sur des projets présentant

(49) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003 et 16 octobre 2001.

des risques plus élevés. Pour réagir à cette situation, le MPO élabore des politiques opérationnelles visant à rationaliser le processus de renvoi. Par exemple, les fonctionnaires espèrent qu'un service d'examen en ligne à guichet unique serait plus efficient et plus efficace. On attribue une cote de risque faible à moyenne à entre 80 et 90 pour 100 des projets soumis[50].

Comme nous l'avons vu plus haut, le gouvernement de l'Ontario s'est retiré d'un accord fédéral-provincial sur l'habitat du poisson en 1997[51]. Dans le cadre de sa réinstallation dans cette province, le MPO a conclu des accords de partage du travail avec des administrations de la conservation (AC), les organismes environnementaux locaux chargés de gérer les ressources naturelles dans des régions délimitées en fonction des bassins versants. Ces administrations sont le point de contact avec le public pour des entreprises comme la construction de ponceaux sur des ruisseaux ou de quais et pontons sur les propriétés riveraines. Les relations de travail avec les AC sont jugées fructueuses mais toutes les régions de la province ne sont pas dotées d'AC[52]. Les autorisations par catégorie ont été mises en pratiques; environ 90 pour 100 des travaux d'entretien se déroulent maintenant sans que le MPO n'ait à procéder à des examens sur les lieux. Étant donné que les autorisations par catégorie ont considérablement renouvelé les rapports avec la province et les intervenants, les fonctionnaires du MPO souhaitent étendre le concept à d'autres activités à faible risque dans d'autres régions du pays. De plus, le MPO élabore un cadre de gestion du risque (et des lignes directrices) afin de classer les risques et de permettre au Ministère de concentrer ses efforts sur les grands projets et les activités présentant des risques plus élevés; également, le MPO étudie la possibilité d'inscrire les activités à faible risque sur la liste d'exclusion de la LCEE, dans le cas de projets qui ne requièrent pas une évaluation environnementale[53].

Dans son mémoire au Comité, le CCRHP laisse entendre que la charge de travail des préposés fédéraux aux pêches en Colombie-Britannique pourrait s'alourdir davantage en raison du fait que le gouvernement provincial se retire de son système de renvoi, dans le cas de projets mettant en cause des travaux dans des ruisseaux ou à proximité[54].

---

(50) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003.

(51) Cet accord comportait des mesures destinées aux employés du ministère des Richesses naturelles de l'Ontario pour qu'ils examinent des plans, des permis et des propositions et donnent des instructions pour atténuer les effets nocifs pour l'habitat.

(52) *Délibérations du Comité*, 19 février 2002.

(53) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003.

(54) *Délibérations du Comité*, 18 mars 2003.

C. La *Loi sur les océans*

Cette loi suppose des changements fondamentaux de notre façon de gérer nos océans.
– *L'honorable Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, Délibérations du comité, 4 juin 2002*

La Loi sur les océans a été promulguée en 1997 et pourtant nous avons assisté à bien peu d'action mais à beaucoup de discussion et d'analyse internes.
– *Ecology Action Centre, mémoire présenté au Comité, 16 avril 2002*

En général, les témoins appuient la Loi elle-même, mais plusieurs se sont plaints d'un manque de signes concrets de sa mise en œuvre.
– *Comité permanent des Pêches et des Océans de la chambre des Communes, Rapport sur la loi sur les océans, octobre 2001*

Est-ce que nos compétences sont suffisamment exploitées? Non, je ne le pense pas.
– *Geoffrey L. Holland, 2WE Associates Consulting Ltd., Délibérations du comité, 20 novembre 2001*

Les organismes chargés des océans ont tendance à travailler isolément et dans les limites contrôlables de leur mandat, sans établir de relations horizontales avec d'autres organismes chargées de gérer les océans.
– *John Lien, président du Conseil consultatif sur les océans du Ministre, mémoire présenté au Comité, 23 septembre 2003*

Il n'y a qu'un paysage, ou un seul paysage marin dans lequel nous vivons tous. Nous nous attendons tous à ce qu'il soit géré de manière à soutenir les moyens de substance, à maintenir la santé écologique et à répondre à nos besoins culturels et sociaux.
– *Robert McLean, directeur, Conservation de la faune, Environnement Canada, Délibérations du comité, 11 juin 2002*

Comme il est indiqué plus haut, l'entrée en vigueur de la *Loi sur les océans* en janvier 1997 a considérablement élargi le mandat du MPO. Le Ministère a dû assumer à partir de ce moment le rôle de directeur et de coordonnateur pour 27 ministères et organismes fédéraux chargés de responsabilités touchant aux eaux marines[55]. En juin 2000, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé la création du Conseil consultatif sur les océans du Ministre (CCOM), chargé de lui donner des avis indépendants. Il a également nommé deux ambassadeurs des océans, MM. Art Hanson et Geoff Holland, qui ont tous deux présenté un témoignage devant le Comité en novembre 2001.

En septembre 2003, M. Jon Lien, président du CCOM, présentant son témoignage au Comité, a parlé de la croissance phénoménale des activités liées aux océans, tant par leur

(55) En 2001, plus de 90 initiatives fédérales ont contribué à l'atteinte des buts et des objectifs du Programme d'action national (PAN) du Canada pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres.

ampleur que par leur diversité. Il a insisté sur le fait que la pêche a été détrônée, à titre de première activité économique liée aux océans, dans toutes les provinces canadiennes par d'autres activités (notamment l'exploitation du pétrole et du gaz en haute mer, le transport, les utilisations militaires, le tourisme marin et les utilisations industrielles de haute technologie comme les communications et l'exploration). La difficulté consiste donc à tirer profit des nouvelles possibilités économiques tout en assurant la santé des écosystèmes et des environnements océaniques. Selon M. Lien, les dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à l'habitat du poisson, les règlements pris sous le régime de la Loi et le principe d'aucune perte nette de la Politique sur l'habitat du poisson de 1986, des documents qui peuvent être appliqués aux eaux marines, sont des mesures limitées et réactives destinées à assurer l'utilisation durable des océans. La *Loi sur les océans*, en revanche, met en valeur une démarche proactive.

Par exemple, les zones de protection marine pourraient devenir un outil de gestion important; en désignant « protégées » des zones clairement délimitées, il devient plus facile de réglementer ou de limiter les activités d'utilisateurs concurrents des océans et de leurs ressources. Au Canada et dans d'autres pays, l'intérêt porté aux ZPM s'est accru à mesure que les gens constatent que les écosystèmes et les milieux aquatiques sont moins sains que jadis en raison de la surpêche, de la pollution et de la destruction des habitats. On s'accorde de plus en plus pour dire que la situation ne peut qu'empirer si l'on ne s'occupe pas de limiter l'activité humaine ou à tout le moins d'atténuer ses incidences. Dans son témoignage, M. Lien a indiqué que les ZPM sont particulièrement importantes parce que les sanctuaires naturels qui fournissaient jadis des lieux où les poissons pouvaient frayer ou atteindre la maturité sont pratiquement disparus, depuis que la technologie permet d'exploiter chaque recoin de l'océan, à longueur d'année. Il a également été porté à l'attention du Comité que moins de 0,01 pour 100 des eaux territoriales canadiennes sont actuellement protégées[56] et que l'Australie s'est dotée d'un vaste réseau de SPM qui entraînent d'importantes retombées économiques.

La désignation de la première zone de protection marine (ZPM) au Canada, la zone du champ hydrothermal Endeavour, située au sud-ouest de l'île de Vancouver, a été annoncée en mars 2003; à ce moment-là, 13 autres zones faisaient l'objet d'un examen en vue d'une désignation comme ZPM. En ce qui concerne le processus de gestion intégrée préconisé dans la *Loi sur les océans*, plusieurs initiatives expérimentales sont en cours sur les trois côtes du Canada.

---

(56) Sur la côte ouest, la plupart des zones sont de compétence provinciale et de superficie plutôt modeste; sur la côte est, il s'agit principalement de refuges d'oiseaux migrateurs fédéraux.

Les contraintes budgétaires constitueraient par ailleurs un obstacle majeur à la mise en oeuvre de la *Loi sur les océans*; en fait, il n'a jamais été réservé de crédits pour l'application de la Loi. Les ressources proviennent d'autres programmes du MPO. En fait, seulement 1 pour 100 du budget annuel du MPO, qui s'élève à 1,4 milliard de dollars, aurait été consacré à la mise en oeuvre de la Loi[57]. L'absence de moyens suffisants aurait engendré dans le public, et au sein de certains milieux gouvernementaux, l'impression que la mise en oeuvre n'a pas été réellement faite et est un échec. Les barrières institutionnelles feraient également obstacle à la mise en pratique de la Loi. M. Lien a parlé des difficultés auxquelles se heurtent ceux qui veulent établir des relations de travail entre les ministères et organismes fédéraux, entre les organismes fédéraux et les gouvernements provinciaux et même entre les directions administratives du MPO :

> Il semble que les bureaucraties aient plus de facilité à évoluer dans les limites traditionnelles des compétences des divers organismes qu'à faire face aux réalités et aux complexités de la gestion holistique des océans. L'adhésion inconditionnelle [à la Stratégie sur les océans du Canada] au sein du ministère des Pêches et des Océans semble poser problème; nous en voulons pour preuve que des directions du MPO préfèrent conserver des responsabilités historiques et à l'occasion réorienter vers d'autres usages des crédits affectés spécifiquement aux activités de la direction des Océans[58].

D. Collaboration et action coopérative

Nous essayons d'harmoniser nos efforts et de collaborer.

– *Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, Délibérations du comité, 16 septembre 2003*

Le ministère des Pêches et des Océans ne travaille pas seul à tenter d'atteindre les objectifs qui correspondent à sa vocation et il ne pourrait d'ailleurs y arriver autrement. De fait, la gestion de l'habitat est l'affaire de tous.

– *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

Nous demandons au gouvernement fédéral de ne pas se contenter de belles paroles, mais de débloquer des fonds.

– *J. Barry Turner, directeur des relations gouvernementales, Canards illimités Canada, Délibérations du comité, 26 mars 2003*

---

(57) M. Lien a également souligné que la Table ronde du Premier ministre sur l'environnement et l'économie évalue qu'il en coûterait environ 500 millions de dollars pour commencer à mettre en pratique la Stratégie sur les océans. Voir *Délibérations du Comité*, 23 septembre 2003.

(58) M. Jon Lien, président du Comité consultatif des océans du Ministre, mémoire présenté au Comité, 23 septembre 2003 (traduction).

[Le FSA] est entièrement disposée à partager et à contribuer dans une large mesure à la conception et à la réalisation d'un vaste programme de conservation, de rétablissement et de mise en valeur de l'habitat.

– *Fédération du saumon atlantique, mémoire présenté au Comité, 23 avril 2003*

J'ai dit dans ma déclaration d'ouverture que tout le monde avait un rôle à jouer. Cependant, personne ne semble vouloir remplir ce rôle.

– *Johanne Gélinas, Commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du comité, 19 février 2002*

[E]st-ce que le MPO a besoin d'aide pour la mise en œuvre de la Loi? Cela ne fait aucun doute. Le projet ne fonctionnera que s'il s'agit d'un programme coopératif qui fait appel à tous les organismes responsables, ...

– *M. Jon Lien, président, Conseil consultatif sur les océans du Ministre, Délibérations du comité, 23 septembre 2003*

En 1999, dans son Initiative nationale du Plan directeur, le MPO préconisait une modification du mode d'élaboration et de réalisation des politiques et des pratiques et une collaboration accrue avec les provinces, dans le cadre d'accords de partenariat officiels énonçant les objectifs, les rôles et les responsabilités pour la réalisation des programmes et la prestation des services en matière de gestion de l'habitat(59). Des accords de coopération officiels (des protocoles d'entente fédéraux-provinciaux) sur l'habitat ont été conclus avec trois provinces : la Colombie-Britannique (juillet 1997), l'Île-du-Prince-Édouard (septembre 2002) et le Manitoba (septembre 2003). Le MPO examine également la possibilité de conclure des accords ou des protocoles semblables pour la réalisation d'initiatives de collaboration avec d'autres gouvernements provinciaux.

Il est rapidement devenu évident, au cours de l'examen, que la collaboration entre le MPO et d'autres organismes est essentielle dans de nombreux domaines d'activité. Par exemple, pour la gestion du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, deux gouvernements fédéraux, deux gouvernements provinciaux, huit gouvernements d'État collaborent et des centaines de gouvernements régionaux et municipaux collaborent et jouent chacun un rôle particulier. En 2001, la Commissaire à l'environnement et au développement durable concluait qu'aucun organe fédéral n'énonçait un point de vue concerté et cohérent sur les enjeux clés qui concernent les deux régions du bassin(60). En février 2002, la Commissaire a présenté ce message au Comité :

---

(59) Cette année là, le CCMPA a également souscrit à l'utilisation de protocoles d'entente et de protocoles bilatéraux pour la protection de l'habitat du poisson en vertu de l'entente de coopération intergouvernementale en matière de pêches et d'aquaculture.

(60) Le 2 octobre 2001, la Commissaire a présenté à la Chambre des communes un rapport en sept chapitres, dont le premier, intitulé *Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent : Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent*, est de loin le plus volumineux. Tout au long du document, la Commissaire souligne le manque de fonds et l'incertitude du financement.

> [D]es enjeux et des problèmes importants sont négligés, et des engagements internationaux ne sont pas respectés, en partie parce que le financement accordé aux ministères a diminué. Par exemple, en 1994, le ministre de l'Environnement avait annoncé l'octroi de 125 millions de dollars en fonds nouveaux pour appuyer le Plan d'action des Grands Lacs; toutefois, les ministères ont reçu moins de 12 p. 100 de cette somme. Il n'y a pas d'arrimage entre les engagements pris par le gouvernement et les ressources qu'il a affectées à cette fin.
>
> [I]l n'y a pas de stratégie à long terme pour l'ensemble du bassin afin de contrer les principales menaces. Aucun organe fédéral n'énonce un point de vue concerté et cohérent sur les enjeux clés qui concernent les régions des Grands Lacs et du Saint-Laurent.
>
> [L]e rôle du gouvernement fédéral évolue et se fait plus discret. Le gouvernement ne se sert pas des pouvoirs et outils dont il dispose pour s'attaquer aux problèmes difficiles. Il s'en remet, de plus en plus, aux partenariats pour atteindre ses objectifs. Notre vérification a soulevé des questions fondamentales sur le rôle du gouvernement pour ce qui est de surveiller les interventions de ses partenaires et de veiller réellement à ce que les objectifs fédéraux et nationaux soient atteints[(61)].

Dans son mémoire, la Commissaire souligne que beaucoup de programmes et de questions examinés dans le cadre du bassin des Grands Lacs ont une ampleur nationale et qu'ils peuvent par conséquent avoir des implications nationales. Au sujet des espèces aquatiques envahissantes, qui constituent une menace croissante et imminente pour la pérennité des pêches en eau douce, la Commissaire a indiqué ce qui suit :

- En théorie, le gouvernement fédéral a pris un engagement ferme afin de prévenir la propagation des espèces envahissantes. Dans les faits, les résultats se font attendre.

- Le Ministère a participé à un programme efficace de lutte contre la lamproie marine par l'intermédiaire de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, mais il s'agit là d'une exception. Le gouvernement fédéral n'a pas de politique, ni de cadre, ni d'approche structurée pour contrôler les espèces aquatiques envahissantes ou pour empêcher l'introduction de nouvelles espèces dans le bassin[(62)].

Près de 160 espèces aquatiques auraient pénétré dans le réseau des Grands Lacs depuis le XIX^{e} siècle, la plupart par l'intermédiaire de l'eau de ballast des navires de commerce. Environnement Canada est le ministère responsable de la Stratégie canadienne de la

---

(61) Commissaire à l'environnement et au développement durable, mémoire présenté au Comité, 19 février 2002.

(62) *Ibid.*

biodiversité[63], mais la réglementation et le contrôle de l'eau de ballast des navires qui entrent dans les eaux canadiennes incombent à Transports Canada. Le MPO est quant à lui chargé de fournir des avis scientifiques concernant la réglementation et les normes en matière d'eau de ballast. Les membres du Comité ont appris que les lignes directrices relatives à l'échange de l'eau de ballast, en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada,* sont facultatives et que le Canada compte que les navires se conforment au règlement des États-Unis[64]. S'appuyant sur la section du rapport de 2001 sur le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent portant sur les espèces envahissantes, la Commissaire à l'environnement et au développement durable a conclu ce qui suit dans son rapport annuel de 2002 :

- Malgré des engagements, des ententes et des accords de longue date, il n'a pas été pris de mesures concrètes pour s'attaquer au problème.

- Au sein de l'administration fédérale, les pouvoirs nécessaires pour s'attaquer au problème des espèces envahissantes, de même que les ressources humaines et financières pour ce faire, sont répartis entre plusieurs ministères et organismes et ne sont pas coordonnés;

- On ne s'entend pas sur les priorités et aucune entente claire entre les ministères fédéraux ou entre les ministères fédéraux et d'autres ordres de gouvernement, au sujet des rôles de chacun.

- Aucun ministère fédéral n'a une vue d'ensemble ni ne détient le pouvoir de faire en sorte que les priorités fédérales soient établies et que des mesures soient prises.

- La tendance est à la poursuite du dialogue et à la recherche du consensus. De plus, on n'applique aucune mesure concrète pour empêcher les espèces envahissantes de causer des dommages aux écosystèmes, aux habitats et aux espèces indigènes du pays[65].

Des fonctionnaires du MPO ont indiqué par la suite au Comité que la question des espèces envahissantes étrangères constitue une priorité croissante au sein du Ministère et que le gouvernement de l'Ontario a pris l'initiative de créer un groupe d'étude chargé d'examiner la question et de faire rapport au CCMPA (Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture).

---

(63) En 1992, le Canada a signé la Convention des Nations Unies sur la biodiversité, qui est entrée en vigueur en décembre 1993, 30 jours après la 30e ratification.

(64) *Délibérations du Comité*, 28 mai 2002.

(65) Commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport annuel de 2002, chapitre 4, *Les espèces envahissantes* http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c20021004cf.html.

Dans un autre ordre d'idées, celui des munitions excédentaires rejetées en mer sur la côte est, un groupe de témoins s'est présenté devant le Comité et lui a instamment demandé que le gouvernement fédéral intervienne davantage, par le truchement de ministères et organismes fédéraux, autres que le ministère de la Défense nationale, et affecte durablement d'importantes ressources financières et scientifiques à la résolution du problème. Étant donné que ce problème est commun à plusieurs autres pays côtiers, le groupe de témoins a exhorté le gouvernement du Canada à saisir les Nations Unies du mandat d'organiser une conférence sur cette grave question(66).

En 1999, dans son Initiative nationale du plan directeur, le MPO préconisait une collaboration accrue au moyen de partenariats avec l'industrie et d'autres ONG. Des fonctionnaires du MPO ont indiqué que le MPO travaille en étroite collaboration avec l'industrie et cité comme exemple de cette collaboration le protocole d'entente conclu avec l'Association canadienne de l'électricité en juillet 2002(67). L'objectif de ce protocole d'entente est de faciliter des consultations nationales et régionales régulières entre le ministère et l'industrie ainsi que la collaboration en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale de contrôle de la conformité à la *Loi sur les pêches* et d'un plan d'action pour la production d'électricité. L'Association et le MPO sont également convenus d'entreprendre ensemble des initiatives d'intendance, de produire des documents communs d'information et de formation et de mettre en place des programmes de recherche conjoints. Les membres du Comité ont appris que des discussions ont porté sur la possibilité de conclure des accords similaires avec d'autres secteurs industriels.

Au sujet du partenariat, des représentants de Canards Illimités Canada se sont présentés devant le Comité pour discuter de la proposition de l'organisation de mettre en place un Programme national d'incitation à l'implantation de cultures couvre-sol au Canada (PIICC). Fondée en 1938, Canards illimités Canada (CIC) est une entreprise privée sans but lucratif vouée à la conservation des zones marécageuses pour le bénéfice des oiseaux aquatiques, de la faune et des humains de l'Amérique du Nord. Avec Ducks Unlimited Inc., aux États-Unis, CIC est la deuxième organisation de conservation au monde(68). Le programme de cultures couvre-sol

---

(66) *Délibérations du Comité*, 3 juin 2003.

(67) MPO, « Le ministre Thibault et le président Konow annoncent la signature d'un Protocole d'entente sur la gestion de l'habitat du poisson », *Communiqué de presse*, le 5 juillet 2002.

(68) La Nature Conservancy est la plus grande organisation du genre. Le siège social de CIC se trouve à Stonewall (Manitoba). L'organisation accomplit son travail grâce à quelque 450 employés situés dans 38 localités au pays. Elle compte 7 400 bénévoles et revendique l'appui de plus de 150 000 adeptes d'un océan à l'autre. Elle organise quelque 700 manifestations chaque année, afin de recueillir de

s'inspire du Conservation Reserve Program américain, qui a connu un franc succès. Le PIICC vise surtout le domaine agricole mais il pourrait avoir des effets considérables sur les pêches, surtout dans les eaux intérieures. Lorsque l'on perd des zones tampons riveraines (là où la terre touche à l'eau), des sédiments et des éléments nutritifs pénètrent dans les cours d'eau proches. Cela nuit à la qualité de l'eau, à la biodiversité et à l'habitat faunique en général mais tout particulièrement à l'habitat du poisson. Dans le cadre du programme proposé, les propriétaires terriens recevraient du gouvernement un encouragement financier unique pour protéger et rétablir les zones riveraines dégradées sur leurs terres et pour transformer des terres cultivées à rendement marginal en couverture végétale permanente comme des prairies, pour une utilisation non agricole à perpétuité. Selon CIC, environ 2,3 millions d'hectares de terres sont susceptibles de faire l'objet d'une inscription volontaire au programme par les propriétaires; les avantages du PIICC à la grandeur du pays (évalués à 196 millions de dollars par année) dépasseraient ses coûts (évalués à 103 millions de dollars par année) et l'organisation est disposée à consacrer d'importants moyens financiers au PIICC ou à un autre programme du même genre[(69)].

La Fédération du saumon atlantique a également dépêché ses représentants devant le Comité. La FSA est un organisme international sans but lucratif bien établi qui prône la conservation et une gestion avisée du saumon sauvage de l'Atlantique et de son environnement. La FSA demande au MPO de prendre l'initiative en vue du rétablissement de l'abondance du saumon de l'Atlantique en mettant en place un nouveau programme de l'habitat auxquels prendraient part des ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux, les Premières nations et les organismes de conservation. La FSA souhaite que l'initiative englobe les huit stratégies de mise en oeuvre de la Politique sur l'habitat du poisson de 1986. Elle se dit « disposée à former un partenariat » et insiste sur le fait qu'elle forme depuis longtemps d'excellents partenariats avec le MPO à propos de diverses initiatives, dont la recherche scientifique conjointe, l'information du public et le renforcement des capacités des Autochtones. Elle propose la signature d'un protocole d'entente dans le cadre duquel le MPO élaborerait le programme[(70)].

(suite)

l'argent pour des programmes de conservation, de recherche et d'information. Elle a déjà réalisé environ 6 500 projets touchant à l'habitat au Canada et conclu des ententes avec quelque 19 000 propriétaires terriens.

(69) *Délibérations du Comité*, 26 mars 2002.

(70) *Délibérations du Comité*, 23 avril 2002.

E. Recherches scientifiques et surveillance de l'habitat

J'estime que nous ne disposons pas de fonds suffisants pour nos recherches.
- *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

Vous avez demandé si le MPO a un programme scientifique adéquat. La réponse est simple : non. On ne possède pas assez de connaissances. ... C'est comme conduire dans le brouillard.
- *M. Paul LeBlond, membre, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Délibérations du comité, 18 mars 2003*

Il faut renforcer les programmes en matière de science et d'habitat du MPO pour appuyer les initiatives relatives au saumon sauvage en environnements d'eau douce et marins.
- *Stephen Chase, vice-président, Affaires gouvernementales, Fédération du saumon atlantique, Délibérations du comité, 23 avril 2002*

Il nous arrive souvent de prendre des décisions et de nous rendre compte de leurs répercussions par la suite. Si nous avions la possibilité de faire davantage d'analyses prévisionnelles, il nous serait possible d'anticiper les problèmes et de les éviter complètement.
- *Robert McLean, directeur, Conservation de la faune, Environnement Canada, Délibérations du comité, 11 juin 2002*

Dans tous les ministères, on dira à l'interne que l'on aimerait bien avoir plus d'argent et que l'on fait de son mieux avec ce que l'on a. Je suppose que c'est également vrai de notre ministère.
- *Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, Délibérations du comité, 16 septembre 2003*

Fred Aldrich, spécialiste des sciences de la mer à l'Université Memorial, a déclaré : « Nous en savons davantage sur la face cachée de la lune que sur le fond des océans. » [Traduction libre]
- *Ecology Action Centre, mémoire présenté au Comité, 16 avril 2002*

De toute évidence, des données scientifiques pertinentes et opportunes sont nécessaires pour protéger l'habitat du poisson et prévenir la pollution. À titre de ministère scientifique, le MPO a besoin de solides recherches scientifiques. Les travaux scientifiques produisent la connaissance, les données et les informations dont on a besoin pour évaluer l'importance relative d'habitats donnés, déterminer les effets de l'activité humaine et élaborer des moyens de rétablir des habitats dégradés, d'atténuer des dommages ou de créer de nouveaux habitats.

Au cours des audiences sur l'habitat du poisson et aussi dans le cadre d'autres discussions tenues au cours des derniers mois, des témoins ont laissé entendre que le Canada a perdu son titre de chef de file mondial en matière de sciences halieutiques et océaniques. Le solide consensus observé chez les témoins qui ont abordé la question veut que le MPO ne dispose pas de renseignements suffisants sur les populations de poisson et leurs habitats pour

accomplir ses tâches efficacement. Et il ne possède pas les ressources financières voulues pour réaliser des travaux scientifiques adéquats. Certains témoins estiment que le MPO traverse une véritable crise scientifique avec laquelle les gestionnaires doivent composer depuis déjà un certain temps[71]. Par exemple, en ce qui concerne le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, la Commissaire à l'environnement et au développement durable faisait ces constatations dans son rapport d'octobre 2001 :

- les crédits accordés à la recherche scientifique par le MPO en Ontario diminuent depuis le début des années 1990;
- les réductions budgétaires fédérales ont coïncidé avec les compressions provinciales, ce qui a contribué à aggraver les carences en connaissances et en recherche et à en créer de nouvelles;
- les programmes et l'expertise scientifiques du MPO dans le bassin des Grands Lacs se portent mal, faute de financement;
- le ministère n'a effectué pratiquement aucune recherche sur les eaux douces au Québec;
- des carences scientifiques ont été reconnues par le MPO mais il ne prévoit pas de les corriger;
- enfin, l'on prévoit que le ministère perdra la moitié de ses effectifs scientifiques affectés aux Grands Lacs, à cause des départs à la retraite, au cours des quatre prochaines années[72].

Dans le Nord, où l'environnement est fragile et où les activités industrielles sont en hausse, la présence scientifique du MPO est jugée insuffisante. Dans cette région, le MPO a d'énormes obstacles à surmonter pour tenir ses grandes responsabilités en matière de développement durable, et le moindre de ces obstacles n'est certainement pas le coût des programmes. Il est prévu que le développement industriel dans le Nord entraînera des pressions accrues sur la faune, y compris le poisson et ses habitats; par ailleurs, les peuples autochtones souhaitent conserver leurs modes de vie traditionnels[73].

---

(71) D'après le *Rapport sur les plans et priorités* du MPO pour 2003-2004, les fonds affectés à la « gestion de l'habitat et sciences de l'environnement » ont été réduits de 96 millions de dollars en 2002-2003 à 84,8 millions de dollars en 2003-2004. Les dépenses prévues en 2004-2005 se chiffrent à 84,8 millions de dollars; en 2005-2006, le montant sera de 84,1 millions de dollars.

(72) Commissaire à l'environnement et au développement durable, *Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent*, 2001.

(73) Comité sénatorial permanent des pêches, *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du nord*, février 2002.

Pour la gestion des eaux marines, il est essentiel de disposer d'information scientifique sur les écosystèmes afin de pouvoir prendre des décisions éclairées; d'ailleurs, l'information scientifique est un volet important de la Stratégie sur les océans du Canada. Pourtant, un témoin a dit ce qui suit au Comité : « À l'heure actuelle, je peux vous dire à titre de scientifique que ce que nous savons de la qualité des environnements marins est disséminé parmi un certain nombre d'organismes responsables, porte sur un nombre d'années qui varie, est entreposé sur divers supports et recueilli au moyen de diverses méthodes »[(74)]. De plus, il n'a été réalisé au Canada aucune recherche sur les effets possibles des essais sismographiques sur les dépotoirs militaires de la côte est et il n'y a pas eu d'études sur la toxicité ou le comportement des armes chimiques dans l'eau et l'on n'a pas cherché à savoir si les agents chimiques finissent par aboutir dans la chaîne alimentaire. Il faut renforcer les programmes scientifiques et portant sur l'habitat, compte tenu de la grave situation que traverse le saumon de l'Atlantique, sur la côte est. Sur la côte du Pacifique, les citations qui suivent donnent le ton des commentaires présentés au sujet de la capacité scientifique du MPO dans cette région :

> Si vous demandez en privé à pratiquement tous les meilleurs scientifiques halieutiques de la côte Ouest s'ils possèdent assez d'informations pour faire face à leurs besoins, ils vous répondront la même chose : non. [...] Le problème est apparu comme une bombe et nous n'avons aucune donnée scientifique locale sur la manière dont le pou du poisson se transmet du poisson d'élevage au poisson sauvage sur la côte ouest de la Colombie-Britannique. Certes, il existe beaucoup d'informations éclairées, et des études scientifiques émanant d'autres régions du monde, mais pas sur la situation dans notre province, aujourd'hui même.
>
> – L'honorable John Fraser, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, *Délibérations du comité,* 18 mars 2003

> Les scientifiques comprennent encore mal le rôle de l'habitat dans le succès du frai. ... [O]n manque beaucoup d'informations essentielles. Le ministère des Pêches n'a pas assez de personnel et il est apparemment incapable de trouver toutes ces informations. [...] Il est crucial que l'on comprenne mieux le comportement du saumon dans les eaux de la Colombie-Britannique.
>
> – M. Paul LeBlond, membre, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, *Délibérations du comité,* 18 mars 2003

---

(74) *Délibérations du Comité*, 23 septembre 2003.

> Je peux vous dire, en tant que spécialiste pour le CSEMDC, que nous avons de sérieuses difficultés parce que nous ne possédons pas les bases de données qui nous permettraient d'évaluer bon nombre des espèces à risque sur la côte du Pacifique.
>
> – M. Jeffrey Marliave, membre, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, *Délibérations du comité,* 18 mars 2003

À l'avenir, on aura encore plus besoin de connaissances spécialisées dans des domaines nouveaux comme les espèces en péril, les espèces aquatiques envahissantes, l'aquaculture et les effets du changement climatique sur les écosystèmes océaniques. L'honorable John Fraser, président du CCRHP, a expliqué la situation comme suit : « Nous nous retrouverons dans la même situation que pour l'aquaculture: des études que l'on aurait dû faire ne le seront pas parce que quelqu'un aura pensé qu'elles n'étaient pas nécessaires ou parce qu'on n'aura pas eu le budget requis »[(75)]. La *Loi sur les océans* imposera également des contraintes (si jamais elle est mise en oeuvre intégralement); à la lecture de la Loi et de la stratégie qui l'accompagne, il est clair qu'une gestion réussie des océans nécessite une compréhension du milieu marin et un soutien scientifique pour que nous puissions identifier les écosystèmes, élaborer des modèles de prévision et évaluer les risques et la santé des écosystèmes, pour ne donner que quelques exemples[(76)]. Les principes directeurs de la Loi s'appuient sur le savoir scientifique; or, à l'heure actuelle, on en sait très peu sur les milieux marins.

Par exemple, le changement climatique et ses conséquences sur les habitats du poisson et les pêches sont encore entourés d'une grande incertitude. Les membres du Comité ont entendu des témoins expliquer que les océans jouent un rôle déterminant pour le climat mais que l'on commence à peine à comprendre leurs fonctions pour ce qui est de la séquestration des gaz comme le dioxyde de carbone. Au sujet de la fonction des coraux des grandes profondeurs dans les écosystèmes marins, les membres du Comité ont appris que l'Ecology Action Centre avait contribué à organiser le premier symposium international sur ce sujet en 2001; on remarque qu'un intérêt scientifique croissant est porté au fond marin en tant qu'habitat du poisson; des études ont démontré que le taux de survie des poissons juvéniles augmente en fonction de la

---

(75) *Délibérations du Comité*, 18 mars 2003. En 2001, le Comité a recommandé que le gouvernement fédéral investisse en priorité plus de ressources dans les recherches pour que le secteur respecte des critères écologiques et ne compromette pas l'habitat du poisson sauvage ni la pérennité de cette ressource. Comité sénatorial permanent des pêches, *L'aquaculture dans les régions canadiennes de l'Atlantique et du Pacifique*, juin 2001.

(76) Gouvernement du Canada, *La stratégie sur les océans du Canada, Cadre stratégique*, juillet 2002.

complexité de son habitat[77]. Des reportages dans les médias ont fait état des inquiétudes des scientifiques au sujet de l'avenir des coraux des grandes profondeurs. Dans certaines régions de la planète, on estime qu'une bonne partie de ces coraux sont endommagés.

Les ressources halieutiques et les habitats du poisson sont parfois partagés à l'échelle internationale[78]. Par exemple, lorsque les représentants de la CCE se sont présentés devant le Comité, ils ont parlé du projet des espèces marines suscitant des préoccupations communes en matière de conservation (EMSPCC). Dans le cadre de cette vaste initiative, les gouvernements du Mexique, des États-Unis et du Canada, des ONG, des spécialistes des espèces marines, l'entreprise privée et d'autres intervenants collaborent afin d'élaborer un plan d'action et de coopération à long terme en vue de conserver les espèces marines migratrices ou transfrontalières qui sont menacées. À ce jour, les trois gouvernements se sont entendus sur 16 EMSPCC. De plus, la CCE a mis au point un système commun de classification et de cartographie des écosystèmes marins partagés[79].

Les pressions nombreuses et diverses qui s'exercent sur l'habitat du poisson doivent faire l'objet d'une surveillance. Le principe d'aucune perte nette de la Politique de l'habitat du poisson de 1986 et son objectif de gain net d'habitat du poisson supposent la comptabilisation des gains et des pertes, en fonction de points de comparaison communs. En 2001, la Commissaire à l'environnement et au développement durable a conclu ce qui suit : il y a de graves lacunes dans l'information requise pour prendre des décisions éclairées sur des questions comme les terres humides, les sols et l'habitat du poisson; le MPO dispose d'informations limitées sur l'état de l'habitat du poisson; les dispositifs de surveillance et de mesure sont déficients; et le Ministère ne peut dire s'il fait des progrès en direction de son objectif de gain net d'habitats du poisson. La Fédération du saumon atlantique a insisté sur la nécessité de constituer une base de données à jour afin de déterminer l'étendue de la détérioration de l'habitat du poisson et un système de surveillance permettant d'évaluer l'efficacité des mesures correctives prises. Au sujet des dépotoirs à munitions, des témoins ont demandé au gouvernement fédéral de commencer immédiatement à surveiller les eaux qui entourent les dépotoirs connus. Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du

---

(77) *Délibérations du Comité*, 16 avril 2002.

(78) *Délibérations du Comité*, 10 juin 2003.

(79) Le système de classification est fondé sur des communautés naturelles distinctes géographiquement qui partagent toutefois une grande majorité d'espèces et fonctionnent ensemble à titre d'unité de conservation à l'échelle continentale. Cela est vu comme le premier pas vers l'élaboration de méthodes de conservation et de gestion complémentaires dans les trois pays. – William V. Kennedy, Directeur exécutif, CCE, lettre au président, 17 septembre 2003.

Pacifique a insisté sur l'importance d'étendre la surveillance dans les eaux douces et marines, de manière à pouvoir évaluer les effets du changement climatique, qu'il considère comme une très grande menace pour la survie du saumon du Pacifique.

Le Comité croit comprendre que le MPO entend utiliser un cadre de gestion et de responsabilité axé sur les résultats pour évaluer le chemin parcouru en matière de conservation et de protection de l'habitat du poisson et de mise en pratique de la Stratégie sur les océans du Canada. Essentiellement, de tels cadres font état des réalisations évaluées à l'aulne d'attentes et d'engagements, en matière de rendement. Conséquemment, la surveillance prend une importance accrue.

F. Intendance et information du public

Si nous avons un bon programme de gestion, plus de gens y participeront et l'habitat viendra en tête de liste de leurs priorités.

– *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

Nous ne parlons pas ici de dizaines ou centaines de millions de dollars. Nous parlons de millions de dollars.

– *L'honorable John Fraser, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Délibérations du comité, 18 mars 2003*

À notre avis, à bien des égards, il faut mettre le gouvernement dans la gêne pour qu'il fasse son travail.

– *M. Derek Davis, président, Marine Invertebrate Diversity Initiative Society, Délibérations du comité, 16 avril 2002*

[N]ous avons adopté une approche surtout axée sur le poisson, afin de nous concentrer sur la viabilité des ressources à long terme. Nous avons aussi créé un «plan dynamique», une démarche continue, pour que le rapport que nous produisons ne reste pas lettre morte.

– *Richard Erhardt, biologiste, Première nation Tlingit de la rivière Taku, Délibérations du comité, 28 mai 2003*

Nous déployons certains efforts dans ce domaine, mais il est tout aussi vrai qu'il faut multiplier de tels efforts dans les écoles.

– *Robert McLean, directeur, Conservation de la faune, Environnement Canada, Délibérations du comité, 11 juin 2002*

[L]es connaissances vraiment essentielles qu'il convient de communiquer aux enfants qui n'ont pas l'intention de choisir le métier de biologiste, ce sont celles qui concernent les relations entre les différentes espèces et entre les espèces, les humains et leur habitat – autrement dit, l'écologie, plutôt que la biologie.

– *Ken Harris, chef, Division de la conservation de l'habitat, Environnement Canada, Délibérations du comité, 11 juin 2002*

L'intendance, c'est la mobilisation de millions de Canadiens qui ont décidé d'agir de manière responsable envers l'environnement et de conserver, de protéger et de mettre en

valeur les habitats du poisson et les océans du Canada[80]. Mais c'est bien plus que cela encore. Partout au Canada, depuis des années, de très nombreuses personnes – particuliers, groupes de bénévoles, organisations et collectivités – participent directement à l'intendance afin de protéger et de rétablir des pêches et des habitats du poisson. Ils ont notamment stabilisé les rives des cours d'eau, mis en valeur des stocks de poisson, planté de la végétation sur les rivages, amélioré les débits des cours d'eau et cartographié les ressources.

Dans le cadre des audiences du Comité, il est apparu clairement que des activités réalisées par des organisations englobent des tâches dont se chargeaient traditionnellement les gouvernements. Par exemple, en avril 2002, le président de la Marine Invertebrate Diversity Initiative (MIDI) (initiative sur la diversité des invertébrés marins) s'est présenté devant le Comité et a expliqué l'historique et les activités de cette société sans but lucratif, qui compte de nombreux partenaires gouvernementaux et autres. La MIDI a été mise sur pied avec l'objectif d'élaborer une référence globale, actuelle et normalisée sur les invertébrés marins[81] de la plate-forme Scotian, de la baie de Fundy et du golfe du Maine, sous la forme d'une base de données accessibles sur Internet.

Un autre groupe qui se charge de cartographier les habitats est la Première nation des Tlingit de la rivière Taku (PNTRT), qui se dote d'une capacité d'intendance dans le bassin versant de la rivière Taku, une superficie d'environ 18 800 km^2 dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, près de la limite avec le Yukon, qui abrite l'un des régions sauvages les moins perturbées au Canada. En mai 2003, un groupe de témoins s'est présenté devant le Comité afin d'expliquer les différentes activités menées par la PNTRT, le long des 75 kilomètres de la rivière Taku, un cours d'eau qui coule vers le sud-est de l'Alaska et abrite environ 27 espèces de poisson. En résumé, la PNTRT a mis en place et administre un processus coopératif et stratégique de planification de l'exploitation durable du poisson du bassin versant, ou PEDPBV, destiné à garantir que le poisson et les habitats du poisson sont conservés à long terme. La réussite du processus est attribuée à la démarche communautaire et à l'importance que l'on accorde à la transparence du processus décisionnel. L'exercice de cartographie des habitats

---

(80) MPO, *L'intendance – Mobiliser les Canadiens afin de protéger l'héritage que représentent nos océans et nos eaux douces*, http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/getinvolved-prendrepart/brochure/brochure_f.asp.

(81) Les invertébrés sont les animaux qui ne possèdent pas de colonne vertébrale (p. ex., myes, holothurie, calmars, crabes, anatifes, vers, méduses, oursins, éponges et corail). Voir *Délibérations du Comité*, 16 avril 2002.

précède la PEDPBV mais il est une activité prioritaire dans le plan global, car il contribue à l'enrichissement de la base de données, indispensable à la planification à long terme[82].

À tous les égards, la participation de la collectivité à l'intendance engendre des attitudes positives et la fierté locale, sans compter qu'elle sensibilise les gens à l'importance de l'habitat du poisson. Des emplois et des retombées économiques peuvent également en découler. L'intendance est un aspect important de la Stratégie sur les océans du Canada et elle peut être un excellent moyen de rétablir ou d'améliorer des habitats endommagés et de réaliser un gain net de la capacité de production de l'habitat, conformément à la Politique sur l'habitat du poisson du MPO de 1986. Il doit toutefois être noté, comme l'ont souligné plusieurs témoins, qu'il peut coûter énormément plus cher de remettre en état des habitats que de protéger des habitats sains.

Au cours de nos audiences, des fonctionnaires du MPO ont indiqué que le MPO participe aux initiatives d'intendance et les appuie, dans la mesure où ses ressources le lui permettent[83]. Leur témoignage laisse entendre que les meilleurs exemples se trouvent en Colombie-Britannique, province où le ministère pratique depuis longtemps l'action communautaire dans le cadre d'initiatives comme le Programme de mise en valeur des salmonidés (PMES). Créé en 1977 dans le but d'inverser la baisse des stocks de saumon et de truite arc-en-ciel du Pacifique, le PMES a fait école en donnant à de nombreux citoyens de cette province le statut de partenaire actif. Une bonne partie du travail portait sur de grandes initiatives (p. ex., écloseries de saumon, chenaux de fraye et fertilisation de lacs) mais une somme importante du travail était également déployée dans le cadre de petits projets communautaires comme la remise en état de ruisseaux endommagés. Selon les témoins, l'enthousiasme et l'appui accordés à ces activités sont aussi forts qu'il y a 20 ans.

En mars 2003, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique s'est dit fort préoccupé par la réduction radicale des sommes affectées par le gouvernement à l'intendance en Colombie-Britannique, ce qui, selon le Conseil, compromettrait la capacité des groupes d'intendance de continuer leur précieux travail. Afin d'illustrer la nécessité du soutien ininterrompu du gouvernement, le Conseil a commandé en 2001 une étude visant à montrer l'augmentation de la participation du public aux activités de protection et de remise en valeur de l'habitat du saumon dans la province[84]. Le CCRHP a également reconnu

---

(82) *Délibérations du Comité*, 28 mai 2003.

(83) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003.

(84) Dr. Marvin L. Rosenau et Mark Angelo, *The Role of Public Groups in Protecting and Restoring Freshwater Habitats in British Columbia, with a Special Emphasis on Urban Streams*, document soumis à l'examen du CCRHP; http://www.fish.bc.ca/html/fish2320.htm.

dans son rapport annuel de 2001-2002 le rôle directeur joué par les employés payés par le gouvernement[85] pour ce qui est de guider les groupes communautaires et de financer les efforts d'intendance communautaires. Les membres du Comité ont toutefois appris que, depuis ce moment :

- des compressions sans précédent ont été imposées par le gouvernement provincial aux programmes de remise en état des cours d'eau et des bassins versants;
- le gouvernement fédéral s'apprête à mettre fin au financement annuel de 8,1 millions de dollars du Programme de conservation et d'intendance de l'habitat (créé en vertu du Programme d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique ou PARPP)[86].

En plus de recenser les saumons adultes et juvéniles, d'étiqueter et de remettre les poissons à l'eau et d'offrir des conférences publiques à plus de 4 400 propriétaires terriens, le PARPP a maintes réalisations à son actif, dont voici quelques exemples : plus de 34 000 mètres de barrières érigées pour protéger la végétation riveraine contre l'érosion; environ 109 000 arbres plantés en zone riveraine; rétablissement de 638 000 m^2 d'habitat du poisson en chenal et rétablissement et création de 180 000 m^2 d'habitat hors chenal, 6 200 m^2 d'habitat estuarien et 238 000 m^2 d'habitat lacustre[87].

En Colombie-Britannique, les grandes écloseries de saumon et les frayères artificielles sont des moyens employés pour améliorer la situation du saumon du Pacifique, auxquels s'ajoutent d'autres activités de moindre envergure. Le Comité a toutefois appris que la

---

(85) Il s'agit de conseillers communautaires, de gardiens de l'habitat, d'agents des pêches chargés de l'habitat, de coordonnateurs de l'intendance et d'auxiliaires à l'habitat. CCRHP, Rapport annuel de 2001-2002; http://www.fish.bc.ca/reports/PFRCC_2001-2002_Annual_Report.pdf.

(86) *Délibérations du Comité*, 18 mars 2003. Le PARPP a pris fin depuis. Le Programme de conservation et d'intendance de l'habitat (PCIH) était un élément important de la Stratégie de reconstitution de la ressource annoncée en juin 1998 dans le cadre du Programme quinquennal d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique (PARPP). Du budget global de 400 millions de dollars, le PCIH a reçu 35 millions de dollars sur cinq ans pour conclure des partenariats destinés à améliorer la protection de l'habitat et accroître la capacité d'intendance communautaire. D'autres programmes ont été financés pendant la période de cinq ans, notamment le Programme de restauration et de mise en valeur du saumon (23 millions de dollars), chargé de financer les projets de restauration de l'habitat, d'intendance et de reconstitution des stocks, réalisés par des groupes et des organismes communautaires et le Programme de mise en valeur des stocks stratégiques (12 millions de dollars) qui visait à sauver des populations en danger imminent d'extinction. Il a également été constitué Le Fonds de dotation pour le saumon du Pacifique (30 millions $), géré en fidéicommis par la Société de dotation du saumon du Pacifique, rapporte de l'intérêt qui contribue à financer des programmes d'intendance et de restauration. La Fondation du saumon du Pacifique a été choisie comme gestionnaire du programme en février 2001.

(87) CCRHP, mémoire présenté au Comité, 18 mars 2003.

production accrue de juvéniles en écloserie ne se traduit pas nécessairement par un nombre accru d'adultes, car l'océan a une capacité de charge limitée. Les témoins ont également fait part au Comité de préoccupations au sujet des effets à long terme des écloseries sur les stocks sauvages et peut-être d'effets génétiques. Ils ont dit que la priorité devrait être accordée aux petits projets de remise en valeur de l'habitat fondés sur des techniques plus naturelles et se prêtent mieux à la participation du public. Selon des témoins, « l'inertie bureaucratique entraîne une tendance à la fermeture des petites écloseries – notamment les écloseries d'entretien communautaire, dont certaines sont très axées sur la conservation »[(88)].

Au cours de la phase suivante de son étude sur l'habitat du poisson, le Comité se renseignera davantage sur les enjeux de l'intendance dans cette province.

Comme nous l'avons vu dans une précédente section, la Fédération du saumon atlantique demande au MPO d'entreprendre un programme de restauration de l'habitat du saumon de l'Atlantique sauvage, comportant des projets de remise en état adaptés aux cours d'eau et comptant sur la participation active des organisations communautaires d'intendance. Selon la FSA, qui se dit prête à relever le défi et capable de le faire, la diminution du saumon de l'Atlantique et la fermeture de certaines rivières, ces dernières années, ont entraîné la diminution du nombre de bénévoles, au moment même où on en a le plus besoin. La FSA estime que le MPO a fait bien peu pour obtenir l'adhésion des bénévoles locaux et que, si les gouvernements ont appuyé le principe de la gestion communautaire axée sur le bassin versant, les efforts qu'ils ont déployés pour stimuler la formation de groupes de gestion communautaires dans l'Atlantique ont été limités. De plus, la FSA considère que la participation des Autochtones à ces groupes est essentielle[(89)].

Des fonctionnaires d'Environnement Canada et du Service canadien de la faune (SCF) ont expliqué au Comité la méthode employée par Environnement Canada pour conserver l'habitat et énuméré les mesures que le Ministère prend, appuie ou finance à la grandeur du pays[(90)]. Environnement Canada collabore avec un très large éventail de partenaires dans des

---

(88) *Délibérations du Comité*, 18 mars 2003.

(89) *Délibérations du Comité* et mémoire présenté au Comité, 23 avril 2002.

(90) Le SCF fait partie d'Environnement Canada; ce service s'occupe des questions de faune qui relèvent du gouvernement fédéral, notamment la protection et la gestion des oiseaux migrateurs, les habitats d'importance nationale et les espèces menacées d'extinction. Le SCF s'intéresse également à d'autres questions fauniques d'importance nationale et internationale. Enfin, le SCF effectue des recherches dans de nombreux domaines de la biologie de la faune.

domaines touchant à l'habitat du poisson et participe à un certain nombre d'initiatives relatives à des écosystèmes. Le Programme d'action des zones côtières de l'Atlantique (PAZCA) a intéressé tout particulièrement les membres du Comité; il s'agit de l'un des grands programmes communautaires d'EC qui s'appuie fortement sur la participation et l'appui locaux dans 14 sites régionaux. À chaque site PAZCA, il a été constitué en société une organisation sans but lucratif dotée de son conseil d'administration et d'un coordonnateur et d'un bureau à temps plein dont les membres sont rémunérés. Les intervenants communautaires fournissent la plupart des ressources, par le truchement de main-d'oeuvre bénévole, de contributions en espèces et de soutien financier. Les collectivités définissent les objectifs communs, en ce qui concerne les utilisations écologiques des ressources, et élaborent des plans et des stratégies pour les atteindre(91). Pour en apprendre davantage au sujet de ce programme, un groupe de travail du Comité a effectué, début octobre, un voyage d'étude de deux jours à trois sites PAZCA dans le sud-est du Nouveau-Brunswick (PAZCA Saint-Jean; St. Croix Estuary Project Inc. et Eastern Charlotte Waterways Inc.). Le Comité fera part de ses constatations dans le rapport final qu'il présentera plus tard.

Plusieurs témoins ont laissé entendre aux membres du Comité qu'un fort sentiment public favorable aux habitats du poisson réduit la probabilité de dégradation des habitats. Cela étant, la promotion de la conformité par l'information, l'éducation et d'autres méthodes peut être aussi utile que le contrôle et l'application de la loi. Parmi les huit objectifs de la Politique sur l'habitat du poisson de 1986, plusieurs favorisent une attitude civique éclairée et active (p. ex., planification intégrée des ressources, amélioration de l'habitat, sensibilisation et information du public). Le MPO et Environnement Canada utilisent différentes techniques de communications et divers moyens pour sensibiliser les gens à l'importance de l'habitat du poisson. Par exemple, ils offrent des conférences à différents groupes et dans les écoles, produisent et distribuent des lignes directrices et des codes de pratique relatifs à l'habitat, élaborent des documents pédagogiques et de formation et offrent de l'information sur Internet.

Les milieux de l'enseignement peuvent également être un puissant vecteur de sensibilisation et de compréhension de l'importance de l'habitat. À ce sujet, la FSA a rappelé au Comité ses volumineux antécédents en matière de sensibilisation du public par le truchement de programmes d'enseignement scolaires. Les membres du Comité ont également entendu parler

---

(91) *Délibérations du Comité*, 11 juin 2002. Deux sites PAZCA se trouvent à Terre-Neuve, deux à l'Île-du-Prince-Édouard, cinq en Nouvelle-Écosse et cinq au Nouveau-Brunswick.

d'une initiative en cours au Manitoba dans le cadre de laquelle des enseignants et des élèves élaborent différentes activités touchant aux terres humides locales. Des élèves seront chargés d'étudier le rôle que jouent des terres humides saines dans l'assainissement de l'eau; ils seront encouragés à observer des terres humides près de chez eux et à discuter de leurs constatations avec des experts du domaine. Les élèves seront également invités à devenir des champions des terres humides et à faire quelque chose de positif pour rendre leurs terres humides encore plus saines. Des témoins ont également vanté les mérites du Projet WILD. Fondé sur le principe selon lequel les jeunes Canadiens sont intéressés au plus haut point à connaître leur milieu naturel et à savoir comment les actes qu'ils posent se répercutent sur la durabilité de la vie sur notre planète et comment ils peuvent devenir des habitants responsables de la Terre. Le Projet WILD vise à intégrer des thèmes écologiques aux matières régulières comme les arts, la santé, les arts du langage, les mathématiques, la musique, l'éducation physique, les sciences et les études sociales[92].

Salmonids in the Classroom est un autre programme qui a été expliqué au Comité. Dans le cadre d'un projet d'association entre le MPO, la B.C. Teachers Federation et les conseils scolaires, quelque 40 000 jeunes élèvent des saumons en classe, de l'oeuf à l'alevin. Les enseignants intéressés reçoivent des aquariums, du matériel et de la documentation qui les aident à apprendre sur le cycle de vie du saumon et à faire part de ces connaissances. Un fonctionnaire du MPO a fait remarquer que ce programme a contribué davantage à sensibiliser le public au poisson et à son habitat en Colombie-Britannique que toute autre activité du MPO[93].

CONCLUSION

> *En fin de compte, sans habitat, il n'y a pas de poisson ni aucun des avantages qui en découlent pour les Canadiens.*
>
> – *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et science de l'environnement, MPO, Délibérations du Comité, 16 octobre 2001*
>
> *Certes, vous avez raison en ce sens que les résultats de ces sondages viennent étayer nos efforts pour tenter d'aller chercher des ressources pour le programme.*
>
> – *Richard Wex, directeur général, Direction générale de la gestion de l'habitat, MPO, Délibérations du Comité, 16 septembre 2003*

---

(92) *Délibérations du Comité*, 11 juin 2002.

(93) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003.

Toutefois, quand on demande à des comptables de formuler des politiques sur des choses compliquées touchant la science, l'histoire, la culture, les animaux sauvages et la nature, on court au désastre. J'estime que nous risquons de faire des erreurs catastrophiques si quelqu'un ne reprend pas les choses en main.

– *L'honorable John Fraser, président du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Délibérations du Comité, 18 mars 2003*

On a adopté la Loi sur les océans, et je n'en croyais pas mes yeux. Je verse des larmes de sang à la pensée de ce que nous en avons fait depuis.

– *M. Jon Lien, président du Comité consultatif du ministre sur les océans, Délibérations du Comité, 23 septembre 2003*

Mon vœu le plus cher c'est qu'avec le temps, au lieu de prendre de nombreux autres engagements, les ministères se bornent davantage à répondre à ceux qu'ils ont pris.

– *Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du Comité, 19 février 2002*

Il ne fait aucun doute que des années de restriction budgétaire ont eu un effet déterminant sur le MPO. Notamment, la prestation des programmes sur l'habitat du poisson a changé : la gestion de cet habitat est devenue « l'affaire de tout le monde ».

Nous avons appris récemment que le MPO a lancé un projet ministériel d'évaluation et d'alignement pour faire correspondre le financement à ses priorités, et pour relever des options possibles en vue d'améliorer le rendement et l'efficacité de ses programmes et services. **Le ministère ferait une grave erreur si son programme sur l'habitat du poisson devait souffrir des réaffectations internes. En outre, le Comité est convaincu que le MPO a besoin de fonds supplémentaires.** Selon ce que nous avons entendu, le ministère ne dispose pas de ressources suffisantes pour répondre au défi que pose actuellement l'habitat du poisson, et encore moins à ceux qu'il présentera dans l'avenir. Entre autres choses, le ministère a besoin de nouvelles ressources pour :

- mener un programme national de gestion de l'habitat du poisson dans toutes les régions du pays;
- appliquer en totalité la politique fédérale de gestion de l'habitat du poisson de 1986;
- effectuer de la recherche et des contrôles sur les espèces aquatiques envahissantes, qui menacent déjà gravement les écosystèmes aquatiques du Canada;
- assumer ses responsabilités issues de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et de la nouvelle *Loi sur les espèces en péril*;
- mettre en œuvre la *Loi sur les océans*, ce qu'on attend depuis longtemps;

- donner suite aux engagements régionaux et internationaux du Canada, concernant notamment le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent;
- réagir au développement industriel dans le Grand-Nord, en particulier dans l'ouest de l'Arctique;
- encourager l'intendance de l'habitat du poisson et financer le rétablissement de cet habitat;
- faire l'éducation du public; et
- entreprendre les recherches scientifiques dont le ministère a besoin pour prendre les décisions éclairées.

Le message qui ressort clairement de presque toutes nos discussions, c'est que le MPO n'a pas assez de données scientifiques pour mener à bien son mandat. Le ministère a nettement besoin de fonds supplémentaires et de fonds soutenus pour la recherche scientifique.

ANNEXE A

Orientations stratégiques pour la mise en oeuvre de la *Stratégie sur les océans* « Compréhension et protection de l'environnement marin », juillet 2002

Base de connaissances scientifiques améliorée sur les écosystèmes estuariens, côtiers et marins

- Amélioration de la coopération dans la collecte, le suivi et la diffusion de l'information, y compris l'intégration du savoir écologique traditionnel;
- Connaissance accrue de la dynamique des écosystèmes y compris la variabilité climatique et l'impact des changements sur les ressources marines vivantes ainsi qu'une nouvelle orientation en matière d'océanographie fonctionnelle;
- Conception et mise en oeuvre d'un système de présentation de rapports sur l'état des océans;
- Création d'un programme de liaison académique sur la recherche océanographique à l'intention et dans le domaine des sciences naturelles et sociales, y compris l'expansion du Réseau de recherche sur la gestion des océans; et
- Renforcement de la coordination de l'océanographie en tant que support de la gestion des océans.

Politiques et programmes de prévention de la pollution marine

- Amélioration des lois et directives existantes en matière de protection de l'environnement marin et évaluation et examen permanents de l'efficacité des normes de prévention de la pollution marine;
- Appui à la mise en oeuvre du *Programme d'action national pour la protection de l'environnement marin contre la pollution due aux activités terrestres*, en particulier dans les domaines prioritaires des eaux usées et de l'altération et/ou de la destruction de l'habitat;
- Application plus proactive de la politique de protection de l'habitat du poisson;
- Élaboration du cadre nécessaire à un *Programme d'action national pour la protection de l'environnement marin contre la pollution due aux activités menées en mer* qui porterait sur des domaines prioritaires tels que les déchargements de l'eau de lest et l'introduction d'espèces exotiques; et
- Promotion de la mise en oeuvre du programme d'éco-infrastructures dans les communautés côtières pour améliorer le traitement des eaux usées.

Conservation et protection de l'environnement marin

- Mise au point d'une stratégie visant la création d'un réseau national de zones de protection marines;
- Appui et promotion des initiatives de protection de l'héritage culturel sous-marin;
- Création et mise en oeuvre d'un programme de qualité du milieu marin et d'une structure opérationnelle au titre de la *Loi sur les océans*; et
- Appui aux nouvelles lois et politiques, ainsi qu'aux nouveaux règlements et programmes visant la protection des espèces menacées.

Source : Gouvernement du Canada, *La Stratégie sur les océans du Canada*, http://www.cos-soc.gc.ca/doc/cos-soc/directions_f.asp.

ANNEXE B

Témoins

Cette liste comprend les témoins qui ont comparu devant le Comité au cours de la première ou de la deuxième session de la 37e législature au sujet des aspects de ses ordres de renvoi reliés à l'habitat du poisson. D'autres témoins ont comparu au sujet d'autres aspects de ces ordres de renvoi, tel les stocks chevauchants.

Première session, 37e législature

Le 3 avril 2001
De la Coalition of Concerned Citizens of Caledon :
Charles Birchall, conseiller juridique;
Rodney Northey, conseiller juridique;
Andrew Dumyn, membre.

Le 30 mai 2001
De l'Aggregate Producers' Association of Ontario :
Jonathan Kahn, associé, Bureau de Toronto, Blake, Cassels & Graydon LLP;
Jackie Fraser, gestionnaire, Environnement et ressources.

Du James Dick Construction Limited :
Donald C. Hindson, c.r., Cattanach Hindson Sutton Van Veldhuizen;
David Wayne Fairbrother, associé, Bureau de Belleville;
Greg Sweetman, gestionnaire, Ressources;
James Parkin, associé, MacNaughton Hermsen Britton Clarkson Planning Limited.

Le 16 octobre 2001
Du ministère des Pêches et des Océans :
Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement;
Richard Nadeau, directeur, Opérations de l'habitat et sciences de l'environnement;
Patrice LeBlanc, directeur, Programme de l'habitat, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement.

Le 20 novembre 2001
De l'Institut international du développement durable :
Arthur J. Hanson.

De 2WE Associates Consulting Ltd. :
Geoffrey L. Holland, consultant.

Le 19 février 2002
Du Bureau du vérificateur général du Canada :
Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable;
John Reed, directeur principal;
Gordon Stock, directeur;
Neil Maxwell, directeur principal.

Le 26 mars 2002
De Canards illimités Canada :
J. Barry Turner, directeur des Relations gouvernementales;
Ian Campbell, analyste principal des politiques agricoles.

Le 16 avril 2002
Du Ecology Action Centre :
Mark Butler, coordonnateur, Questions maritimes.

De la Marine Invertebrate Diversity Initiative Society :
Derek Davis, président.

Le 23 avril 2002
De la Fédération du saumon atlantique :
Stephen Chase, vice-président, Affaires gouvernementales.

Le 28 mai 2002
De Transports Canada :
Tom Morris, gestionnaire, Protection de l'environnement.

Le 11 juin 2002
D'Environnement Canada :
Robert McLean, directeur, Conservation de la faune;
Ken Harris, chef, Division de la conservation des habitats.

Deuxième session, 37e législature

Le 18 mars 2003
Du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique :
L'honorable John Fraser, président;
M. Jeffrey Marliave, membre;
M. Paul LeBlond, membre.

Le 28 mai 2003
De la Première nation Tlingit de la rivière Taku :
John Ward, porte-parole;
Richard Erhardt, biologiste;
Peter Kirby, président-directeur général de Taku Wild Products, gestionnaire des projets d'immobilisation de la PNTRT et agent de développement économique.

Le 3 juin 2003
À titre personnel :
Terrance Long, consultant en gestion et élimination des produits dangereux.

De la Première nation Waycobah :
Morley Googoo, chef;
Wanda Arnold, directrice des opérations.

De la Human Factors Applications, Inc. :
Rick Hanoski, gestionnaire divisionnaire.

D'Alion Science and Technology :
Jennifer Mokos, gestionnaire divisionnaire, Technologie chimique, et vice-présidente.

Le 10 juin 2003
De la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord :
Victor Shantora, directeur exécutif intérimaire;
Geoffrey Garver, directeur, Unité des communications sur les questions d'application.

Le 16 septembre 2003
Du ministère des Pêches et des Océans, Direction de la gestion des habitats :
Richard Wex, directeur général;
Richard Nadeau, directeur, Opérations de l'habitat;
Patrice LeBlanc, directeur, Programmes de l'habitat;
Christine Stoneman, directrice intérimaire, Politiques de l'habitat et Affaires réglementaires.

Le 23 septembre 2003
Du Conseil consultatif du Ministre :
Jon Lien, président.

Le 30 septembre 2003
De Myles et associés :
Myles Kehoe, associé;
Michael Ojolek, associé.

Le 7 octobre 2003
De la Artificial Reef Society of British Columbia :
Jay Straith, ancien président.

Le 21 octobre 2003
Du Bureau du vérificateur général du Canada :
Johanne Gélinas, Commissaire à l'environnement et au développement durable;
John Reed, Directeur principal;
Neil Maxwell, Directeur principal.

Personnes rencontrées au cours de la mission d'études au Nouveau-Brunswick (les 1er et 2 octobre 2003)

Larry Hildebrand, gestionnaire, Division des communautés et des écosystèmes durables, environnement Canada;

Roy Parker, agents, Effets sur l'environnement, Environnement Canada;
Tim Vickers, directeur exécutif, ACAP Saint John, Inc.;
Gay Wittrien, adjointe administrative, ACAP Saint John, Inc.;
Art MacKay, directeur exécutif, Saint Croix Estuary Project, Inc.;
Bill McAlister, président, Saint Croix Estuary Project, Inc.;
Mary Gilmore, adjointe administrative, Saint Croix Estuary Project, Inc.;
Mark McGarrigle, coordinateur de programmes, Parc de nature Ganong;
Susan Farquharson, directrice exécutive, Eastern Charlotte Waterways, Inc.